

Vergaderjaar 2016–2017

31 066

Belastingdienst

Nr. 365

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 juni 2017

De afgelopen drie jaar heeft de Belastingdienst onderzoek gedaan naar het toezicht, waaronder horizontaal toezicht, op grote organisaties. Ik heb uw Kamer over dit onderzoek geïnformeerd in de 17e halfjaarsrapportage (Kamerstuk 31 066, nr. 269). In mijn reactie van 10 november 2016 op het rapport van de Algemene Rekenkamer over het handhavingsbeleid van de Belastingdienst (bijlage bij Kamerstuk 31 066, nr. 319), gepubliceerd op 30 november 2016, verwijs ik ook naar dit onderzoek. Het onderzoek is afgerond en ik bied het rapport als bijlage bij deze brief aan uw Kamer aan¹.

Het onderzoek geeft inzicht in de relatie tussen het toezicht, aangeduid met individuele klantbehandeling, en de fiscale naleving (compliance) door grote organisaties. Hierbij is onderzocht of er verschillen zijn tussen organisaties die met de Belastingdienst een individueel convenant horizontaal toezicht hebben en organisaties die geen individueel convenant hebben. Met dit onderzoek geeft de Belastingdienst invulling aan de aanbeveling van de Commissie Horizontaal Toezicht periodiek objectief (wetenschappelijk) onderzoek in te stellen naar het effect van de inzet van horizontaal toezicht op de houding en gedrag van belastingplichtigen alsmede naar welke indicatoren hierin bepalend zijn.² Voor de Belastingdienst is dit van belang om te leren over zijn toezichtsbeleid. De bevindingen in het onderzoek zijn daarmee van belang voor horizontaal toezicht. In de handhavingsbrief ga ik daar nader op in, zoals toegezegd tijdens het AO Belastingdienst van 8 juni.

De onderzoekers hebben gekeken naar een breed palet aan fiscaal relevante gedragingen, houdingen en intenties en de feitelijke naleving. Zo is niet alleen onderzoek gedaan naar de tijdigheid van de aangifte en de betaling maar ook naar het aantal correcties en de omvang van de

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Commissie Horizontaal Toezicht Belastingdienst (2012). *Fiscaal toezicht op maat*. Den Haag. (Bijlage bij Kamerstuk 31 066, nr. 133)

correcties die zijn opgelegd na controle van de aangiften. Ook zijn het fiscale gedrag, de transparantie en de werkrelatie in het onderzoek meegenomen. Steeds is ook gekeken naar het verschil tussen grote organisaties met en zonder individueel convenant.

Uit het onderzoek komen drie centrale bevindingen naar voren:

1. Grote organisaties blijken zeer tijdig met hun aangifte en betalingen. Het aantal correcties en de omvang daarvan zijn beperkt. De oorzaken van de correcties zijn eerder te duiden als slordigheid en onzorgvuldigheid, soms ook in hun eigen nadeel, dan als moedwillige regelovertreding. Een andere oorzaak voor de correcties kan zijn de ambiguïteit van de fiscale wet- en regelgeving. Het weleens in de media opgeroepen beeld dat alle grote ondernemingen zouden frauderen klopt beslist niet;
2. Een betere werkrelatie tussen grote organisaties en de Belastingdienst zorgt voor meer transparantie en een betere fiscale beheersing en een grotere bereidheid tot naleving van fiscale verplichtingen. Bij organisaties met een individueel convenant horizontaal toezicht is de werkrelatie beter dan bij organisaties zonder convenant. Organisaties met een convenant zijn transparanter en de fiscale beheersing is beter op orde. De werkwijze van de Belastingdienst heeft daarmee duidelijk impact op de transparantie en fiscale beheersing van grote organisaties; en
3. De kleine onderlinge verschillen in de mate van naleving tussen organisaties laten zich slechts beperkt verklaren door onderzochte kenmerken van de organisaties en door de inspanningen van de Belastingdienst. De aangiften Vennootschapsbelasting en de Loonheffingen van organisaties met een individueel convenant horizontaal toezicht zijn vaker juist en volledig dan van organisaties zonder een convenant. Dit komt mogelijk door de specifieke afspraak in het convenant om relevante (fiscale) standpunten zo snel mogelijk aan de Belastingdienst voor te leggen dan wel de werking van het convenant als psychologisch contract.

Deze bevindingen leiden tot de conclusie dat individuele klantbehandeling, en horizontaal toezicht als onderdeel daarvan, een waardevolle vorm van toezicht is op grote organisaties. De Belastingdienst lijkt via de werkrelatie organisaties te kunnen beïnvloeden.

Horizontaal toezicht richt zich op het verbeteren van de transparantie en de fiscale beheersing van grote organisaties. Daardoor kan met grote organisaties in de actualiteit worden gewerkt en eventuele fiscale issues direct worden opgelost, waardoor de aangifte tot minder discussies leiden. De naleving van organisaties met een individueel convenant horizontaal toezicht blijkt beter waar het gaat om de juistheid en volledigheid van de aangifte: bij de grote organisaties met horizontaal toezicht hoeft minder vaak gecorrigeerd te worden voor Vennootschapsbelasting (bij profit-organisaties) en Loonheffingen (bij not-for-profit-organisaties). Dit kan komen door het horizontaal toezicht. Specifiek bij de Omzetbelasting is geen relatie gevonden tussen de fiscale beheersing en de juistheid en volledigheid van de aangifte. Het individueel convenant horizontaal toezicht lijkt voor deze belasting niet van meerwaarde.

De Commissie Horizontaal Toezicht Belastingdienst stelde in 2012 dat het horizontaal toezicht bij de Belastingdienst min of meer intuïtief is ontwikkeld. De bevindingen in het onderzoek laten zien dat een deel van de gehanteerde aannames empirisch kunnen worden onderbouwd. Dit onderzoek stelt de Belastingdienst in staat het toezicht verder te ontwikkelen.

Dit onderzoek geeft voor het eerst een beeld van het niveau van naleving door grote organisaties. Het nalevingniveau van de grote organisaties is van een hoog niveau, zeker waar het de tijdigheid betreft, en zijn er geen aanwijzingen voor wijdverbreide bewuste regelovertreding. Het onderzoek bevestigt de waarde van individuele klantbehandeling en horizontaal toezicht als onderdeel daarvan.

Het onderzoek geeft antwoorden maar roept ook nieuwe vragen op. De belangrijkste conclusie is dat het toezicht van de Belastingdienst er toe doet. De ideeën van horizontaal toezicht, die ook in andere toezichtsdo-
meinen worden toegepast, zijn voor het eerst empirisch onderzocht en met de conclusies kan deze vorm van toezicht verder worden ontwikkeld. Zoals eerder gezegd kom ik hier uitgebreider op terug in de aan uw Kamer toegezegde handhavingsbrief.

De Staatssecretaris van Financiën,
E.D. Wiebes