



Horizontaal toezicht

Samenwerken vanuit vertrouwen

Belastingdienst

"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."

Bron: brief over horizontaal toezicht (d.d. 8 april 2005) van de staatssecretaris aan de Tweede Kamer.

Wat is horizontaal toezicht?

In onze moderne samenleving is samenwerking de sleutel om te komen tot kwaliteit. In productieprocessen is het belangrijk dat voortbrengingsketens optimaal op elkaar zijn afgestemd om snelle doorlooptijden, lage kosten en een goede kwaliteit te waarborgen. Dat geldt ook voor het fiscale proces: de hele administratieve keten van transactie tot aangifte en aanslag is een keten waarin de ondernemer, de fiscale dienstverlener én de Belastingdienst een rol spelen.

Met horizontaal toezicht wil de Belastingdienst in het toezicht samenwerking veel meer centraal zetten. Dat betekent afstemming vooraf waar nodig, in plaats van controles achteraf. Dat betekent ook gebruikmaken van de kwaliteit die er in de keten is, afspraken maken over die kwaliteit en dubbel werk voorkomen. Samenwerken staat dus centraal: ieder vanuit zijn eigen rol, maar wel gericht op een goede uitvoering van de belastingwetten op een efficiënte manier én op een manier waarbij de belastingplichtige weet waar hij aan toe is.

Aanleiding

Horizontaal toezicht heeft te maken met een aantal maatschappelijke ontwikkelingen. Bij grote ondernemingen zien we dat er veel meer aandacht is voor de beheersing van de (financiële) processen. Regelgeving op dat gebied is naar aanleiding van enkele beurschandalen ook aangescherpt. Besturen van ondernemingen geven meer aandacht aan hun verantwoordelijkheid op dit terrein en dat geldt ook voor de fiscaliteit.

Uit onderzoek blijkt dat de meerderheid van de Nederlandse belastingplichtigen vrijwillig aan zijn fiscale verplichtingen wil voldoen. Dat biedt natuurlijk een prima uitgangspunt om te zoeken naar samenwerking. Daarmee kunnen onnodige vragen, procedures en andere administratieve lasten worden voorkomen. En dat past heel goed in het streven van de overheid om die lasten te verminderen en in de uitvoering van wetten en regels meer uit te gaan van de eigen verantwoordelijkheid van de burger en die van de overheid. Dit betekent meer werken vanuit vertrouwen, zorgen voor een goede dienstverlening, geen bemoeienis waar dat niet nodig is en zorgen voor een adequate handhaving waar dat wel nodig is.

Uitgangspunten van horizontaal toezicht

Wederzijds vertrouwen, begrip en transparantie

De basis voor horizontaal toezicht is wederzijds vertrouwen. De Belastingdienst wil een betrouwbare partner zijn door zijn administratieve processen op orde te hebben en de fiscale keten te stroomlijnen, zoals door elektronisch aangeven. De Belastingdienst wil open en transparant zijn, bijvoorbeeld door snel een standpunt in te nemen met begrip voor commerciële belangen en termijnen. De Belastingdienst doet daarbij een beroep op de eigen maatschappelijke verantwoordelijkheid van belastingplichtigen. Voor de ondernemer betekent dit, dat hij zijn fiscale processen op orde heeft en eventuele vraagstukken met de Belastingdienst vooraf bespreekt. De Belastingdienst beperkt zijn activiteiten daarmee tot vooroverleg en het monitoren van het proces: heeft de ondernemer of zijn intermediair het proces zo op orde, dat de Belastingdienst erop kan vertrouwen?

Horizontaal toezicht vraagt de bereidheid van alle partijen om transparant te zijn; om mogelijke discussiepunten vooraf op tafel te leggen, open kaart te spelen en gezamenlijk naar oplossingen te zoeken. Het doel is om er zoveel mogelijk samen uit te komen. Alleen daar waar de partijen het echt niet eens kunnen worden, volgt eventueel een gang naar de rechter.

De praktijk

Met horizontaal toezicht wil de Belastingdienst in zijn toezichtaanpak aansluiten op de ontwikkelingen in de maatschappij. Het accent ligt op de fase vóór de aangifte, op optreden in de actualiteit en op samenwerking in de fiscale keten. Een doel van horizontaal toezicht is om het proces van transactie naar aangifte en aanslag beter in de greep te hebben. Hoe dit eruit ziet, is afhankelijk van de grootte en de complexiteit van de belastingplichtige. Horizontaal toezicht wordt ingezet via een aantal sporen:

- De Belastingdienst sluit individuele convenanten met zeer grote en middel grote ondernemingen (ZGO en MGO). In het ZGO-segment is de meerwaarde van horizontaal toezicht in de praktijk bewezen. In het MGO-segment bevindt het afsluiten van convenanten zich nog in een pilotfase.
- Voor Douane krijgt horizontaal toezicht invulling met de invoering van de Authorised Economic Operator.
- Met brancheverenigingen, koepels en fiscale dienstverleners voor bedrijven uit het MKB-segment sluit de Belastingdienst raamwerkconvenanten. Dit spoor bevindt zich ook nog in de pilotfase.
- De Belastingdienst is in gesprek met softwareontwikkelaars over mogelijke verbeteringen in softwarepakketten.
- Voor particulieren krijgt horizontalisering inhoud met de introductie van de Vooringevulde aangifte (VIA).

Individuele convenanten

De Belastingdienst sluit individuele convenanten met zeer grote en middelgrote ondernemingen (MGO en ZGO). In deze convenanten worden gewenste houding en gedrag benoemd en afspraken gemaakt over de wijze en intensiteit van het toezicht. Dit 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 functie 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.

Raamwerkconvenanten

In pilotvorm betreft de Belastingdienst het MKB-segment op twee manieren: via vertegenwoordigers zoals brancheorganisaties en koepels, en via fiscale dienstverleners. De eerste convenanten zijn inmiddels afgesloten.

Brancheorganisaties en koepels

Met brancheorganisaties en koepels sluit de Belastingdienst raamwerkconvenanten af. De ondernemers kunnen zich vervolgens individueel aansluiten bij het convenant. Deze 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 zaken zijn die veel "administratief gedoe" met zich meebrengen, waar onduidelijkheid over is of die discussie opleveren. In het convenant leggen de partijen vervolgens vast hoe zij, vanaf de ondertekening van het convenant, met die onderwerpen zullen omgaan. 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.

Fiscale dienstverlener

De Belastingdienst sluit een convenant 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 samen de convenantketen. Deze keten kent een aantal pijlers, waaronder de houding en gedrag van de ketenpartners en de kwaliteit van de werkprocessen bij zowel de klant, de fiscale dienstverlener als de Belastingdienst.

Deze pijlers vormen 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 en jurisprudentie, de zogenoemde convenantaangiften. De Belastingdienst monitort de wijze waarop de afspraken in het convenant worden nageleefd door steekproefsgewijs een beperkt aantal aangiften te beoordelen. Dit noemen we metatoezicht. Metatoezicht geeft inzicht in de kwaliteit van de keten en signaleert mogelijke verbeterpunten.

Aanvullende informatie

Extra informatie over horizontaal toezicht én de convenanten die de Belastingdienst al heeft afgesloten, kunt u vinden op www.belastingdienst.nl.

Dit is een uitgave van:
Belastingdienst
2008

Belastingdienst

Leuker kunnen we 't niet maken. Wel makkelijker.