

Belastingdienst nog niet klaar voor horizontaal toezicht

De Belastingdienst wil 'horizontaal toezicht' gaan toepassen. Begrijpelijk, vindt Marcel Pheijffer. Maar volgens hem is de dienst daar nog niet klaar voor. Ook omdat daar een forse cultuurverandering voor nodig is.

MARCEL PHEIJFFER*

De Belastingdienst streeft een aantal doelstellingen na. De dienst wil bereiken dat burgers vrijwillig voldoen aan hun fiscale verplichtingen (*compliant* gedrag), beoogt rechtszekerheid en rechtsgelijkheid en wil op effectieve wijze toezicht houden en controle uitoefenen. Tot op heden was er vooral sprake van 'verticaal toezicht': De Belastingdienst kijkt als het ware van 'bovenaf' via controle en opsporing of belastingplichtigen aan hun fiscale verplichtingen voldoen.

Bij 'horizontaal toezicht' kijkt de Belastingdienst niet van bovenaf, maar opereert zij ten aanzien van de belastingplichtige op basis van gelijkwaardigheid en vertrouwen. Het gaat er dan om, zo snel mogelijk samen problemen te signaleren en op te lossen. De reden dat de Belastingdienst dit denkt te kunnen doen is het gegeven dat een grote meerderheid van de ondernemers (85 procent) vindt dat het betalen van belastingen een goede bijdrage is aan de maatschappij. Slechts vijftien procent zou vinden dat hen door belastingheffing iets wordt afgepakt. Ik begrijp de wijze van denken van de Belastingdienst. Ik heb er zelf een kleine twintig jaar gewerkt. Ik zie ook in dat de huidige controlemethodieken slijtage vertonen. Niet omdat ze niet goed zijn, wel omdat de wereld er thans anders uitziet dan in de periode waarin de methodieken zijn ontwikkeld. Zo leven we nu in een 24-uurs economie, is er sprake van steeds verdergaande internationalisering en globalisering, maken we gebruik van internet en wellicht het belangrijkste: het volume van de handelstransacties neemt jaarlijks sterk toe. Zo is de verwachting dat de Douane in de periode tot 2020 het aantal transacties ten opzichte van nu ziet verdubbelen. Ik begrijp ook heel goed dat 'horizontaal

'De Belastingdienst is nog niet toe aan een fundamenteel andere aanpak van de controle.'

toezicht' een goed instrument in de toekomst kan zijn.

Mijn belangrijkste bezwaar is echter dat de Belastingdienst nog niet toe is aan een fundamenteel andere aanpak van de controle. Ik heb daarvoor een aantal argumenten. Ten eerste heeft de Belastingdienst er de afgelopen jaren vele taken bij gekregen. Te veel wellicht, want de laatste tijd is er de nodige kritiek op het functioneren van de dienst. Met name de automatiseringsprocessen zijn nog niet op orde. Deze dienen, net als de nieuwe taken, eerst soepel te lopen voordat aan een 'nieuw avontuur' kan worden begonnen.

Een tweede punt is dat de 'spelregels' van het horizontaal toezicht nog onvoldoende zijn uitgekristalliseerd. Dat geeft rechtsonzekerheid en kan bovendien leiden tot het derven van opbrengsten.

Er zijn nog meer argumenten te noemen. Ik beperk mij er tot één: er is nog veel te weinig geïnvesteerd in een cultuuromslag binnen de Belastingdienst. Je kunt een medewerker die dertig jaar heeft gecontroleerd vanuit de notie van *wantrouwen*, niet opeens omvormen tot een medewerker die uitgaat van de notie van *vertrouwen*. Die omslag is te groot om in een keer te doen. Het vergt een cultuur- en gedragsverandering en dus tijd.

Eerst zal goed doordacht moeten worden vanuit welke vertrouwensconcept de

Belastingdienst wil gaan werken. Er zijn er meer, bijvoorbeeld:

- 'Trust is **expected fulfillment** of behavior.'
- 'Trust is to expect all previously **observed** behaviour.'
- 'Trust is to expect **absence of** any previously **unobserved** behaviour.'

Vervolgens zullen medewerkers en belastingplichtigen vertrouwd (!) moeten raken met het concept en moeten zij er in gaan geloven. Pas dan kan het gaan werken. Vooralsnog adviseer ik de Belastingdienst stevig aan te haken bij wat voor mij het motto is van een goede accountant: *trust, but verify*. Helaas is deze uitspraak niet afkomstig van een accountant maar van een Amerikaanse, tweederangs acteur én voormalig president: Ronald Reagan.

Noot

* Marcel Pheijffer is directeur Stichting NIVRA-Nyenrode en hoogleraar forensische accountancy aan de Universiteit Nyenrode en Leiden.

Reacties en bijdragen

De rubriek *Opinie* is een podium voor discussie. Wilt u reageren op een artikel in 'de Accountant' of zelf een kwestie aan de orde stellen die van belang is voor het beroep? E-mail naar: deaccountant@NIVRA.nl. Maximumlengte achthonderd woorden.

'Keurmerk' Verdiesen vraagt aanscherping

Volgens de voorstellen van de commissie Verdiesen vallen 'overige opdrachten' (zonder derdenbelang) niet onder het kwaliteitskeurmerk. Zulke opdrachten worden niet extern getoetst. Dick van Onzenoort wil aanscherping. "Als een stuk van een accountant afkomt, dan moet het gewoon goed zijn."

DICK VAN ONZENOORT*

Het rapport van de Commissie Regelgeving ('commissie Verdiesen') leidt tot de nodige discussie in vakliteratuur en onder collega-accountants. Het NIVRA heeft discussiebijeenkomsten georganiseerd waarin dit het rapport, alsmede dat van de commissie Van de Luitgaarden, wordt besproken. Bij één van die bijeenkomsten was ik aanwezig. Zo langzamerhand beginnen er voor- en tegenstanders te ontstaan van de voorstellen van de commissie Verdiesen. Hierbij komt met name de vraag aan de orde of er wel of niet een onderscheid moet worden aangebracht in werkzaamheden met of zonder derdenbelang. Collega Jan Achten vraagt in *Opinie* van juli/augustus 2007 om een nadere uitwerking van het derdenbelang.

Mijn kritiek richt zich eveneens op het derdenbelang, maar dan wel op een ander onderdeel daarvan.

De commissie stelt voor om bij een samenstellingsopdracht zonder derdenbelang, deze te kwalificeren als 'overige opdracht'. Voorbeelden zijn een aangifte inkomstenbelasting met bijlagen, tussentijdse overzichten enz. die alleen bestemd zijn voor de opdrachtgever. Door de kwalificatie als 'overige opdracht' zijn minder voorschriften van toepassing en valt deze niet onder externe toetsing. Voorwaarde is dat geen samenstellingsverklaring wordt afgegeven. Er kan wel een vormvrije mededeling worden afgegeven waarin de accountant zijn betrokkenheid bij de financiële informatie duidelijk maakt en waarin hij tevens aangeeft dat geen samenstellingsopdracht conform COS 4410 is uitgevoerd.

Ik vraag me oprecht af hoe een dergelijke vormvrije mededeling er uit zou moeten zien. Dit rijmt namelijk niet met hetgeen de commissie schrijft over 'het kwaliteitskeurmerk' voor de openbaar accountant.

'De kritische lezer zal nog vaker dan bij een samenstellingsverklaring gaan vragen wat de accountant voor zijn geld heeft gedaan.'

Belangrijke peilers voor dit keurmerk zijn onder andere een opleiding tot AA of RA, het voldoen aan permanente-educatieverplichtingen, het voldoen aan gedrags- en beroepsregels en het toetsen van de werkzaamheden.

De vraag komt op hoe je dit keurmerk dan precies tot uitdrukking moet brengen. Volgens de commissie via de standaardproducten (controle, beoordelen, samenstellen). Kortom: de bijbehorende verklaring, ondertekend door de AA of RA, is dus eigenlijk het kwaliteitskeurmerk. Maar de overige opdracht valt niet in die categorie. Ten eerste heeft de commissie het hier over het kwaliteitskeurmerk voor de *openbaar* accountant. Je kunt je afvragen of de overige opdrachten, immers zonder derdenbelang, hier wel onder vallen. Maar daarmee begeef ik mij op het terrein van de commissie Van de Luitgaarden. Ten tweede wordt voor de overige opdrachten juist voorgesteld deze niet onder externe toetsing - één van de peilers van het keurmerk - te laten vallen! De 'overige opdrachten' komen dus helemaal niet in aanmerking om met het 'kwaliteitskeurmerk' te worden bestempeld.

Bedoelt de commissie dan (dus) dat je de 'vormvrije mededeling' dan maar zonder ondertekening als AA of RA moet wegdoen? Dat zal toch niet de bedoeling zijn? Of, wat ik een van de commissieleden tij-

dens de NIVRA-voorlichtingsbijeenkomst hoorde suggereren, op blanco papier? Ook dat lijkt me niet. Natuurlijk, papier is geduldig en je kunt in de 'vormvrije mededeling' precies aangeven wat je wel en vooral wat je niet gedaan hebt. Maar de kritische lezer zal dan nog vaker dan bij een samenstellingsverklaring gaan vragen wat de accountant nu eigenlijk voor zijn geld heeft gedaan.

Ik prijs de commissie Verdiesen voor haar voorstellen, maar de uitwerking behoeft mijns inziens verdere aanscherping. Ik wijs het voorstel voor een indeling van samenstellingsopdrachten naar gelang het al dan niet aanwezig zijn van een derdenbelang niet op voorhand af. Maar zoals ik het rapport nu lees, kun je bij overige opdrachten het kwaliteitskeurmerk niet gebruiken. Voor suggesties hoe de 'vormvrije mededeling' er dan uit zou moeten zien, hou ik me graag aanbevolen. Daarbij staat wat mij betreft één ding voorop: Als een stuk van een accountant afkomt, dan moet het gewoon goed zijn. Of er nu wel of geen derdenbelang is, en of er nu een samenstellingsverklaring of een vormvrije mededeling wordt afgegeven.

Noot

* Dick van Onzenoort is compliance officer en verbonden aan bureau Vaktechniek van ABAB Accountants te Best. Dit artikel is geschreven op persoonlijke titel. ►

Uitslag webstelling

Het is belangrijk dat, naast de onder AFM-toezicht vallende wettelijke controleactiviteiten, ook andere door accountants uitgevoerde assurance-werkzaamheden blijven onderworpen aan kwaliteitstoetsing.

	RA	Student	Overig	Totaal
Eens	32	26	9	67
Oneens	6	6	4	6

In juni 2007 maakte het NIVRA bekend de kwaliteitstoetsingen op het terrein van de wettelijke controle te willen beëindigen en volledig over te laten aan de Autoriteit Financiële Markten. Kwaliteitstoetsing dient volgens het NIVRA echter wel degelijk onderdeel te blijven van het takenpakket. De maatschappelijke functie van de accountant (inclusief de daarbij behorende verwachtingen over kwaliteit en onafhankelijkheid) houdt immers niet op bij de wettelijke controle maar geldt ook voor fraudeonderzoek, due diligence-werkzaamheden, samenstel- of subsidieverklaringen. De totale marktomvang van deze opdrachten is groter dan die van de wettelijke controle. Daarom wil het NIVRA de aan deze werkzaamheden verbonden

assurance-opdrachten blijven toetsen op kwaliteit. Slechts een enkeling is het daarmee oneens. Al stelt iemand voor om ook dit extra toezicht maar aan de AFM over te laten. "Het NIVRA heeft positie verloren aan de AFM en heeft de plaats die ze innam binnen de maatschappij niet weten te behouden. Dit is ingezet door Bindenga, en Smit heeft er te weinig aan gedaan om dit te keren. Wat mij betreft heft het NIVRA zichzelf op." Een ander gaat iets minder ver, maar ziet bij deze toetsingen evenmin een rol voor het NIVRA: "Vanwege de onduidelijke definitie van de begrippen 'assurance' en 'openbaar accountant' in de Nederlandse regelgeving en het feit dat de kwaliteitstoetsing van het CTK door de AFM als onvoldoende is gekwalificeerd als basis voor de AFM-toetsing, is er geen reden de genoemde kwaliteitstoetsingen uit te voeren." Maar zoals gezegd, los van de vraag wie de toetsing moet gaan doen: een overgrote meerderheid van de stemmers is het met de stelling eens. "Niet-wettelijke controles nemen een steeds belangrijker plaats in en derhalve is het van het grootste belang dat er ook kwaliteitstoetsing is bij andere assurance-werkzaamheden", vat iemand de kwestie



samen. "Kwaliteitstoetsing is een goede methode om de uitvoerenden scherp te houden", schrijft een ander. En: "Voor assurance-diensten hebben accountants met hun keurmerk een monopolie. Dit moet gewaarborgd worden."

Anderen maken kanttekeningen over het 'hoe' van de toetsingen. "Het is wel belangrijk dit toezicht zodanig vorm te geven dat dit ook ondersteunende en coachende elementen in zich heeft en de accountant het ervaart als een ondersteuning en verrijking", schrijft iemand. Een andere reactie sluit daarbij aan: "Kwaliteitstoetsing door het NIVRA is prima. Ik hoop echter dat het NIVRA zich daarbij in eerste instantie laat leiden door de inhoud en niet, zoals de AFM, door allerlei formaliteiten."