

Horizontaal toezicht fiscus raakt rol accountant

Van wantrouwen naar vertrouwen

Horizontaal toezicht maakt iedereen blij. De Belastingdienst kan efficiënter en gericht werken, accountants en fiscalisten kunnen hun kwaliteit beter aan de klant laten zien en de klant zelf heeft minder gedoe en onzekerheid over zijn fiscale positie. Toch zijn er ook probleempjes. Een daarvan: het klinkt als te mooi om waar te zijn.

NART WIELAARD

MKB

Als Jenny Thunnissen op een internationale bijeenkomst is met vertegenwoordigers van buitenlandse fiscale autoriteiten, wil er nog wel eens een collega van zijn stoel vallen van verbazing, zo vertelde ze vorig jaar in een interview. Figuurlijk dan. Immers: hoe kan Thunnissen - hoogste baas van de Belastingdienst - toch zo naïef zijn om in te zetten op een toezichtstelsel waarbij de kern is dat je elkaar vertrouwt? Een systeem waarbij je alleen in uitzonderingssituaties de boeken gaat bekijken? De fiscus is toch zeker niet je vriend, maar je vijand? Toch is vertrouwen het kernbegrip in de visie van Thunnissen over hoe de fiscus in de maatschappij moet staan. Het is een verfrissende visie temidden van de niet te stuiten juridisering en het almaar verder uitdijen van de structuren voor toezicht. En Thunnissen draagt de visie al een paar jaar onvermoedbaar uit. "De Belastingdienst injecteert vertrouwen in de maatschappij", zo stelde ze vorig jaar in het KPMG Magazine Zout.

Onzekerheid

Voor wie het nieuws heeft gemist: De Belastingdienst gaat meer en meer inzetten op horizontaal toezicht, en neemt daarmee voor een deel afscheid van het traditionele boekenonderzoek. In ruil daarvoor maken bedrijven een afspraak met de fiscus om fiscale problemen of pijnpunten aan de orde te stellen zodra deze zich voordoen.

Het grote voordeel hiervan is dat de problemen op dat moment worden aangepakt. In de oude situatie kan er wel vijf tot zes jaar overheen gaan voordat er fiscale zekerheid is. Met name voor grote internationale bedrijven is dat onacceptabel, omdat het hen kan hinderen bij fusies en overnames. De overnemende partij

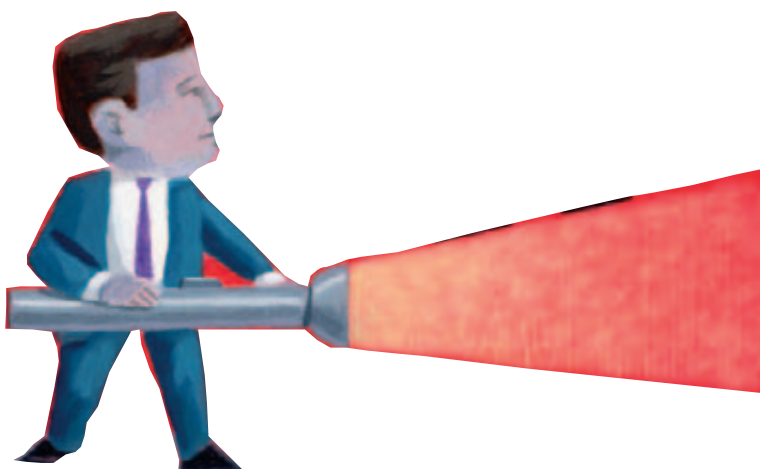
wil immers niet jaren later worden geconfronteerd met fiscale problemen.

Hoe belangrijk fiscale zekerheid is bleek onder meer bij de logistieke dienstverlener TNT, waar vorig jaar lange tijd onduidelijkheid bestond over belastingonderzoeken. Die onzekerheid leidde tot forse koersschommelingen op de beurs. De Belastingdienst heeft nu met enkele tientallen grote bedrijven convenanten afgesloten, waardoor deze bedrijven fiscaal 'in het heden kunnen werken'. De convenant-aanpak krijgt overal de handen op elkaar, en het verwondert dan ook niet dat men de ingezette lijn graag wil doortrekken naar de kleinere ondernemingen.

'Verwonderpunten'

Het zal evenmin verwonderen dat het in het midden- en kleinbedrijf - met ruim één miljoen bedrijven - niet mogelijk is om individuele convenanten te sluiten tussen belastingplichtige en fiscus. De Belastingdienst zet dan ook in op het sluiten van convenanten met zogenoemde 'intermediaire' partijen, zoals accountants, fiscalisten maar ook brancheorganisaties.

"We willen fiscaliteit zien als een onderwerp dat we samen in de keten doen, met ondernemers, fiscalisten, softwaremakers, accountants en brancheorganisaties", zegt Kors Kool, algemeen projectmanager toezicht bij de Belastingdienst. Onder andere de samenwerking tussen fiscus en accountant/fiscalist kan beter, en Kool spreekt in dat verband consequent eufemistisch over 'verwonderpunten': "Een accountant ziet andere dingen dan wij en kan verwonderpunten vroegtijdig aan de orde stellen bij de klant. En wij hebben weer toegang tot andere bronnen en maken gebruik ►



Kors Kool (Belastingdienst):
‘Een accountant ziet andere dingen dan wij en kan verwonderpunten vroegtijdig aan de orde stellen bij de klant’

van fysiek toezicht. Dat moet elkaar beter aanvullen, zodat er een echte win-winsituatie ontstaat voor alle betrokken partijen.”

Biertjes

Heel concreet: de fiscus gaat convenanten afsluiten met partijen over de manier van werken en communiceren met de fiscus. De onderwerpen van die convenanten verschillen. In het geval van de pilot met de vereniging van kleine en middelgrote accountantskantoren SRA - zie kader - maakt de fiscus afspraken met accountants over welke controles zij uitvoeren ten aanzien van de loonheffing bij hun klanten. Maar Thunnissen gaf eerder aan dat het ook denkbaar is dat met de horeca afspraken worden gemaakt over de hoeveelheid biertjes die er administratief uit een vat moeten worden verantwoord. Of dat er afspraken worden gemaakt met softwaremakers over bepaalde ingebouwde controles van een financieel pakket.

Wie onder zo’n convenant valt, heeft het vertrouwen van de fiscus, krijgt direct zekerheid over de belastingpositie en wordt als beloning minder lastig gevallen door de inspecteurs. Zij kijken namelijk alleen nog maar steekproefsgewijs naar de naleving van het convenant.

Kool: “Het afsluiten van die convenanten past in een bredere maatschappelijke trend. Burgers en bedrijven willen graag meer duidelijkheid, voorspelbaarheid en efficiency. De huidige wijze van handhaving en toezicht sluit daar niet op aan.”

Verharding

Platter gesteld: het huidige systeem dreigt volledig vast te lopen. De Belastingdienst

verwerkt jaarlijks 120 miljoen documenten en moet wel op zoek naar andere manieren om dat fatsoenlijk in de greep te houden. Professor Leo Stevens heeft horizontaal toezicht dan ook in de vakbladen bestempeld als een zwaktebod van de fiscus dat uit nood is geboren.

Jan Zweekhorst, fiscalist en als bestuurder van het SRA nauw betrokken bij de genoemde

pilot: “Uit onderzoeken onder onze klanten blijkt dat de besluiteloosheid van inspecteurs een grote frustratie is. En je merkt de laatste jaren ook een verharding in de relatie met de fiscus.”

Met vormen van horizontaal toezicht kan dat verbeteren, zo meent Zweekhorst: “Neem bijvoorbeeld de discussies over de gebruikelijke loonregeling voor directeur-grotaandeel-

‘Minder personele inzet is niet ons motief’

Het ligt voor de hand dat er bij de fiscus door horizontaal toezicht personele besparingen mogelijk zijn, omdat er minder controles en boekenonderzoeken nodig zijn. Uit het bedrijfsplan 2007-2011 van de Belastingdienst blijkt echter dat de Belastingdienst juist stevig investeert in het aantal controleambtenaren. Dat zal in die periode groeien van 5.300 naar 6.800, en lijkt niet echt in lijn te liggen met de trend naar horizontaal toezicht.

Projectmanager Kors Kool (Belastingdienst):

“Die toename van medewerkers is een inhaalslag: het aantal ondernemingen is de laatste jaren sterk gegroeid, maar ons apparaat is niet meegegroeid. Dat gaan we nu inhalen. Ik geloof niet dat horizontaal toezicht zal leiden tot substantieel minder personele inzet en dat is ook niet ons motief.

Het vergt namelijk ook een heel andere manier van werken: je moet veel directer kunnen reageren op vragen en moet dus een goede front office opzetten dat daarmee kan omgaan. Dat vergt veel van een organisatie.”

Jan Pasmooij (NIVRA) denkt dat de fiscus de mogelijkheden op dat punt onderschat: “Ik geloof wel degelijk dat horizontaal toezicht uiteindelijk kan resulteren in efficiency bij de fiscus.”

Verlengstuk van fiscus: perceptie of realiteit?

Perceptie is vaak werkelijkheid: als klanten *denken* dat accountants of fiscalisten door horizontaal toezicht een verlengstuk worden van de fiscus, dan is dat een werkelijkheid waar je maar mee moet leven. Het valt de criticasters - waaronder een aantal prominente belastingadviseurs zoals Peter Kavelaars van Deloitte en professor Leo Stevens - niet echt aan te rekenen dat ze wat wantrouwig zijn ingesteld, want het woord certificering is inmiddels gevallen in de beleidsstukken.

Leest u even mee in het bedrijfsplan van de Belastingdienst: “Specifiek aandachtspunt is de samenwerking met intermediairs (accountants en consulenten). Onderzocht wordt of met hen generieke afspraken kunnen worden gemaakt over de inhoud en kwaliteit van hun werkzaamheden zodat belastingplichtigen sneller zekerheid kan worden geboden. *Vormen van certificering kunnen daarbij aan de orde zijn* (cursivering redactie).”

Die paragraaf wekt toch echt de indruk dat de accountant een stuk toezicht overneemt van de fiscus en mogelijk zelfs een verklaring zou kunnen afgeven ten behoeve van de fiscus. Ook al is daarvan in de huidige plannen helemaal (nog) geen sprake.

Jan Zweekhorst (SRA): 'Je kunt als kantoor zes procedures starten voor je klanten. Onder horizontaal toezicht voer je één keer de discussie vooraf met de fiscus.'

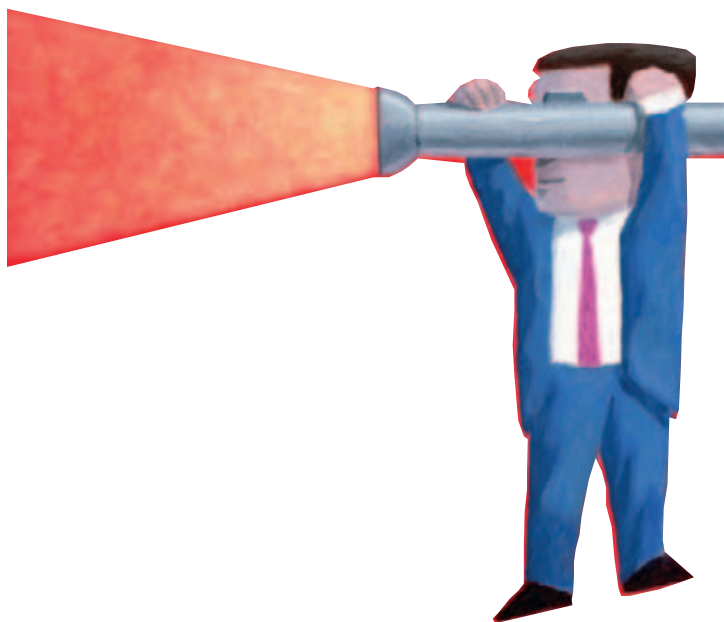


FOTO: MARIA BROUWER

Jan Pasmooij (NIVRA):
'Een beetje druk op de snelheid van de implementatie zetten kan geen kwaad.'

houders: je kunt als kantoor zes langslappende procedures starten voor je klanten. Dat kost veel tijd en energie, zowel bij ons, bij de klant als bij de fiscus. Onder horizontaal toezicht zou het ook mogelijk zijn dat je één keer de discussie vooraf voert met de fiscus."

Voordeel accountants

Horizontaal toezicht kan alle betrokken partijen dus veel moois brengen. Voor de belastingbetaler zijn die voordelen duidelijk: fiscale verrassingen en/of problemen kunnen worden voorkomen of zijn veel eerder bekend, wat veel



FOTO: MARIA BROUWER

Piet Nobel (NIVRA): 'We moeten vanuit de accountancy een leidende rol nemen. Anders ontstaan er misschien protocollen waar we in de praktijk niks mee kunnen.'

frustratie en administratieve rompslomp achteraf voorkomt; de administratieve lasten kunnen worden verlaagd; en de fiscus komt minder vaak op bezoek. Voor de intermediaire partijen (accountants, fiscalisten) zijn er ook voordelen te halen. Jan Pasmooij en Piet Nobel, vanuit het NIVRA betrokken bij de ontwikkelingen rondom horizontaal toezicht, verwachten dat de effecten in de markt groot zullen zijn. Pasmooij: "Potentieel zou er een tweedeling kunnen ontstaan tussen accountants die wel en niet onder een convenant werken,

al verwacht ik dat elk kwaliteitskantoor hierin mee wil gaan. Nobel: Hoe dan ook een accountant kan hiermee nadrukkelijk waarde laten zien aan zijn klant in de vorm van duidelijkheid en het voorkomen van verrassingen."

Ook Zweekhorst ziet voordelen voor de kantoren die zijn aangesloten bij het SRA, dat op dit moment een voortrekkersrol claimt op dit terrein: "Er zal zeker een schifting in de markt optreden. We kunnen nu eindelijk expliciet aan onze klanten laten zien dat we kwaliteit te bieden hebben, en ons daarmee onderscheiden ten opzichte van de kantoren die dat niet hebben."

Kool (Belastingdienst): "Theoretisch is het mogelijk dat slechts een beperkt aantal kantoren zich aansluit bij een convenant. Ze moeten vanuit hun eigen strategische oriëntatie die keuze maken. Een kantoor dat zich vooral richt op het verkennen van fiscale grenzen en minder op assurance, zal misschien geen aansluiting zoeken."

'Verlengstuk fiscus'

Het klinkt allemaal haast als te mooi om waar te zijn. Dat is dan ook vaak precies de reactie van zowel accountants als klanten die voor het eerst horen van horizontaal toezicht.

Kool: "We moeten het uitleggen, maar ontmoeten daarna over het algemeen goede weerklank bij accountants. Zij hebben aan de marktkant extra waarde te bieden: duidelijkheid over de fiscale positie."

Een complicerende factor in de communicatie is dat de essentie van horizontaal toezicht niet zo eenvoudig in een paar zinnen valt uit te leggen. Ook kan er wantrouwen ontstaan bij klanten, die de accountant en/of fiscalist ►

Professor Leo Stevens
heeft horizontaal toezicht
in de vakbladen bestempeld
als een zwaktebod van
de fiscus dat uit nood is
geboren.

mogelijk als een verlengstuk van de fiscus kunnen zien. Dat zou de vertrouwensrelatie - een essentieel element in de dienstverlening van accountants en fiscalisten - onder druk kunnen zetten.

“Een onzindiscussie”, zo reageert Zweekhorst fel op het woord verlengstuk. “Horizontaal toezicht gaat helemaal niet om de inhoud, het gaat om de manier waarop je dingen doet. Maar dat het lastig uit te leggen is, dat erken ik zonder meer. Dat komt voor een deel ook door de rottige naam. Horizontaal toezicht gaat eigenlijk helemaal niet over toezicht, maar over een manier van communiceren.”

Geen blauwdruk

Een belangrijker vraagstuk ligt echter op een ander terrein: Is de Belastingdienst, een organisatie die de laatste tijd nogal vaak de media haalt als gevolg van fouten in de uitvoering of

Jan Pasmooij (NIVRA):
‘Er zou een tweedeling
kunnen ontstaan tussen
accountants die wel en
niet onder een convenant
werken.’

ondeugdelijke computersystemen, wel in staat om de kanteling van wantrouwen naar vertrouwen door te voeren? Kool: “Het vergt veel van onze organisatie, want het is een andere manier van werken”

Zijn collega van het kernteam Horizontaal Toezicht Han Wijers: “Het werk wordt vooral veel leuker, omdat we op een heel andere manier kunnen omgaan met onze klanten. Maar we moeten de organisatie nog helemaal gaan inrichten om die directe communicatie ook mogelijk te maken.”

Kool wil zijn handen niet branden aan concrete voorspellingen over waar het met horizontaal toezicht naar toe gaat: “We hebben hier geen blauwdruk liggen. Dat zou het karakter van horizontaal toezicht volgens mij ook geen

Piet Nobel (NIVRA):
‘Een accountant kan nadruk-
kelijk waarde laten zien
aan zijn klant in de vorm van
duidelijkheid en het voor-
komen van verrassingen.’

recht doen. Na de zomer gaan we verder contacten leggen met intermediaire partijen en ik verwacht er op termijn veel van. Maar de situatie waarin horizontaal toezicht heel breed wordt ingezet, dat is voor ons nog een stip op de horizon.” Na enig aandringen wil Kool wel iets concreter worden: “Ik denk dat we over drie á vier jaar een belangrijk deel van de aangiftes langs de lijn van horizontaal toezicht zouden kunnen behandelen. Dat betekent in ieder geval meer dan een paar procent. Daarvoor is het nodig in pilotprojecten eerst ervaring op te doen en te leren van de uitkomsten.”

Corporaties

Pasmooij meent dat accountants en fiscalisten de ontwikkeling moeten stimuleren.

“We moeten het voortouw nemen en zorgen dat het geen zaak van de lange adem wordt, want dan gaat alle energie en goede wil verloren. Partijen willen alleen investeren als het geen proces van vele jaren wordt. Dus een beetje druk op de snelheid van de implementatie zetten kan geen kwaad.”

Nobel: “En we moeten ook zorgen dat we vanuit de accountancy een leidende rol nemen. Anders ontstaan er misschien protocollen voor accountants waar we in de praktijk niks mee kunnen.”

Zweekhorst is optimistisch gestemd. “Ik voorzie een mooie toekomst voor horizontaal toezicht. Kijk ook eens naar het succes van de afspraken die door de fiscus zijn gemaakt met een overkoepelende organisatie van woningcorporaties, die nu Vpb-plichtig zijn en als gevolg daarvan onroerend goed moeten inbrengen op de balans. De wijze van waardering van dat onroerend goed is in een convenant vastgelegd, dat door maar liefst 97 procent van de corporaties is ondertekend. Dat levert enorme kostenbesparingen op. Bovendien proef ik een grote bereidheid bij de fiscus: ik werd zelf onlangs uitgenodigd om een dag mee te denken over hun manier van werken: dat vind ik veelzeggend.” ■

Politieke obstakels

De weg van goede voornemens naar aansprekende daden wil nog wel eens zijn geplaveid met politieke obstakels. De meeste politieke partijen zijn het concept van horizontaal toezicht goedgezind, al worden er ook kanttekeningen geplaatst. De vraag is hoe consistent die politieke steun is. Politici omhelzen de term vertrouwen, zeker in de huidige politieke setting. Maar wat als er een incident breed wordt uitgemeten in de media? In de woorden van hoogleraar bestuurskunde Jouke de Vries ontploft er dan “een SBS-voetzoeker in het gezicht van de minister” Het resultaat: niemand spreekt nog over vertrouwen, maar iedereen over extra toezicht en/of wetgeving. Wie gezegend is met een goed geheugen kan zich misschien de rel rond woonwagenveld Vinkenslag in Maastricht nog herinneren. De fiscus bleek toen niet in staat om de aangiften van bewoners te controleren, zodat er een fiscale vrijhaven ontstond. Zo'n rel zet de discussie opeens op scherp. En wie heeft dan nog het politieke lef om te spreken over vertrouwen?

Eerste schaap over de dam: pilot SRA

De eerste concrete stap op weg naar horizontaal toezicht in het midden- en kleinbedrijf wordt gezet in een nog te sluiten convenant tussen de Belastingdienst en het SRA. In een pilot waaraan momenteel een handvol Brabantse kantoren deelneemt, wordt onderzocht in hoeverre accountants kunnen samenwerken met de fiscus op het gebied van loonheffing. Het startpunt is een checklist van tweehonderd vragen die de fiscus hanteert op het gebied van de loonheffing. Doelstelling is om een deel van die vragen op te nemen in het werkprogramma van de accountant.

Volgens Jan Zweekhorst (SRA) lijkt het erop dat dit voor de accountant geen extra werk oplevert: het gaat vooral om een afstemmingskwesitie tussen de werkwijze van de accountant en de fiscus. Ook kan een groot deel van de vragen worden geautomatiseerd in een auditmodule.

Hans Wijers (Belastingdienst) is wat voorzichtiger: “Als je puur kijkt naar de samenstellingspraktijk, dan zal het zeker meer werk zijn. Voor kantoren die ook actief zijn op het gebied van belastingadvies en/of loonboekhoudingen kan het meerwerk wel eens meevallen. Dat moet uit de pilots blijken.”