



Belastingdienst

Versie september 2021

Leidraad Horizontaal Toezicht Fiscaal Dienstverleners



Inhoud

	Inleiding	3		Steekproefsgewijs controleren van aangiften (stap 5)	44
	Essentie, doelstelling en aanpak horizontaal toezicht	6		Monitoring en evaluatie van het convenant (stap 6)	47
	Begrippen	12		Invordering	51
	Koepelorganisatie	19		Fouten en boetes	54
	Convenantbespreking en het sluiten van een convenant (stap 1)	24		Verwachtingen en niet voldoen aan de verwachtingen	58
	Aan- en afmelden van ondernemingen (stap 2)	30		Bijlage I Standaard fiscaal dienstverlenersconvenant	64
	Vooroverleg (stap 3)	36		Bijlage II Uitwerking van het serviceniveau	68
	Indienen en verwerken van de aangifte (stap 4)	41		Bijlage III Logistiek proces van aanmelden	73

Inleiding





Inleiding

De Belastingdienst beoogt met handhaving het gedrag van burgers en bedrijven zodanig te beïnvloeden dat zij structureel (fiscale) regels naleven. Dit moet zorgen voor de borging van de continuïteit van belastingopbrengsten. De Belastingdienst handelt bij het handhaven binnen de juridische kaders van de wet- en regelgeving en conform de beginselen van behoorlijk bestuur. De Belastingdienst voert regie op de handhaving (handhavingsregie). Dat wordt gedaan door in te spelen op maatschappelijke ontwikkelingen en keuzes te maken over de inzet van een (adequate mix van) handhavinginstrumenten. Zodoende zorgt de Belastingdienst dat burgers en bedrijven die de (fiscale) regels naleven dat ook blijven doen en niet-naleving tegen te gaan. Handhaving omvat het samenstel van activiteiten – van dienstverlening tot opsporing – dat de Belastingdienst tot zijn beschikking heeft. De Belastingdienst probeert zoveel mogelijk proactief en in de actualiteit te handelen en problemen te voorkomen, in plaats van reactief te zijn.¹

Horizontaal toezicht fiscaal dienstverleners is een vorm van samenwerking tussen private partijen (fiscaal dienstverleners en hun vertegenwoordigers) en de Belastingdienst. We spreken van horizontaal toezicht wanneer het toezicht is gebaseerd op vertrouwen, begrip en transparantie tussen de Belastingdienst en de ondernemer of diens adviseur, waarbij afspraken tussen hen worden gemaakt over de wijze waarop men met elkaar omgaat. Die afspraken zijn vastgelegd in convenanten.

Horizontaal toezicht via de fiscaal dienstverlener is een proactieve vorm van handhaving die aansluit op de handhavingsstrategie van de Belastingdienst door:

- een omgeving te creëren waarin het maken van fouten zoveel mogelijk wordt voorkomen onder andere door permanente monitoring en periodieke evaluatie van de kwaliteit van de aangiften die de fiscaal dienstverlener indient;
- de kwaliteit van de fiscale aangiften van (groepen) bedrijven zoveel mogelijk vooraf te versterken;
- het bevorderen van goede interactie via een vast aanspreekpunt voor de fiscaal dienstverlener bij de Belastingdienst (de relatiebeheerder);
- de mate en intensiteit van de handhaving aan te passen aan vooraf geborgde kwaliteit van de belastingaangifte en het niveau van transparantie van de deelnemende partijen;
- mogelijkheden open te laten om naleving af te dwingen in het onverhoopte geval dat één van de deelnemende partijen de regels bewust niet wil naleven.
- in zijn optreden naar deelnemers aan het horizontaal toezicht de relevante omstandigheden in ogenschouw te nemen en zijn handelen daarop af te stemmen (responsief).

Horizontaal toezicht via de fiscaal dienstverlener richt zich op het MKB en op middelgrote organisaties die niet in aanmerking komen voor een individueel horizontaal toezicht convenant. Het individuele horizontale toezicht staat beschreven in de [Leidraad toezicht grote ondernemingen](#).

In deze leidraad staat beschreven hoe de Belastingdienst met fiscaal dienstverleners binnen horizontaal toezicht via de fiscaal dienstverleners samenwerkt. Daarmee zorgen we voor een herkenbare en eenduidige aanpak, zowel intern als extern. Dit is van groot belang voor het succes van horizontaal toezicht. Daarom is de werkwijze die in de Leidraad Horizontaal Toezicht Fiscaal Dienstverleners wordt beschreven, niet vrijblijvend. Afwijken kan alleen in overleg met de verantwoordelijke directie.

¹ <https://over-ons.belastingdienst.nl/wp-content/uploads/2017/02/Handhavingsstrategie-Belastingdienst.pdf>

Deze vernieuwde Leidraad Horizontaal Toezicht Fiscaal Dienstverleners vervangt de versie van november 2016. Dit was nodig om aansluiting te houden met de opgedane praktijkervaringen en de ontvangen reacties van gebruikers binnen en buiten de Belastingdienst. Bij het vormgeven van de wijzigingen is nadrukkelijk samengewerkt met de koepel-, branche en beroepsorganisaties van fiscaal dienstverleners. De leidraad bestaat uit een compacte kern met uitgangspunten en hoofdlijnen. De specifieke uitwerkingen zijn in de bijlagen opgenomen. De bijlagen kunnen tussentijds aangepast worden.

Het doel van horizontalisering van toezicht en de visie daarop zijn hetzelfde gebleven. De intentie van deze leidraad is dan ook niet veranderd, namelijk het bewerkstelligen van uniformiteit in de uitvoering. De leidraad geeft niet alleen overzicht en inzicht in de werkwijze van de Belastingdienst, maar biedt tegelijkertijd ook een kader leidend tot een herkenbare aanpak in zijn optreden.

De leidraad treedt onmiddellijk in werking bij publicatie op 10 september 2021 op belastingdienst.nl. De voorgaande editie vervalt daarmee.



Essentie, doelstelling en aanpak horizontaal toezicht





Essentie, doelstelling en aanpak horizontaal toezicht

1.1	Essentie en uitgangspunten voor horizontaal toezicht	8
1.2	Doelstelling horizontaal toezicht	9
1.3	Aanpak	9
1.4	Differentiatie van het toezicht	10
1.5	Ondernemingen die aan horizontaal toezicht FD kunnen deelnemen	11



Essentie, doelstelling en aanpak horizontaal toezicht

In dit hoofdstuk is opgenomen wat de essentie van horizontaal toezicht is, wat de gehanteerde uitgangspunten zijn, welke doelstellingen worden nagestreefd en welke aanpak daarvoor is gekozen.

De begrippen uit dit hoofdstuk worden toegelicht in hoofdstuk 2.

1.1 Essentie en uitgangspunten voor horizontaal toezicht

Essentie

Horizontaal toezicht FD is gebaseerd op gerechtvaardigd vertrouwen tussen enerzijds de fiscaal dienstverlener en zijn klant en anderzijds de Belastingdienst. Er is een duidelijke verdeling van de verantwoordelijkheden.

Bij horizontaal toezicht verschuift, in samenwerking met externe partijen, het toezicht van controle achteraf naar meer afstemming vooraf. Hierbij vormen onderling vertrouwen, wederzijds begrip en wederzijdse transparantie de basis van de samenwerking.

Vertrouwen is nodig omdat er sprake is van ongelijkheid in kennis of informatie tussen de fiscaal dienstverlener, de onderneming¹ en de Belastingdienst. Vertrouwen is gerechtvaardigd als het is gebaseerd op wederzijdse kennis over werkwijze en processen en het daarin nemen van verantwoordelijkheid.

Begrip is nodig voor een constructieve samenwerking. Hiervoor is het van belang om zicht te hebben op elkaars standpunten en besef te hebben van de positie en (soms tegengestelde) belangen van de ander.

Transparantie ziet op het geven van openheid van zaken door de fiscaal dienstverlener, de belastingplichtige en de Belastingdienst. De fiscaal dienstverlener en de belastingplichtige (de onderneming die klant is van de fiscaal dienstverlener) zijn transparant over relevante fiscale kwesties. De Belastingdienst is in het algemeen transparant over de achtergrond van vragen en over de invulling van het toezicht (zie 12.4.3).

Uitgangspunten

Bij horizontaal toezicht FD steunt de Belastingdienst op het werk dat de fiscaal dienstverlener voor zijn klant (de onderneming) doet. Het toezicht door de Belastingdienst kan daarop aangepast worden. Het uitgangspunt bij horizontaal toezicht FD is dat de fiscaal dienstverlener namens de onderneming tijdig een convenantaangifte indient. De basis hiervoor ligt in de houding en het gedrag (vertrouwen, begrip en transparantie) van zowel de onderneming als de fiscaal dienstverlener en het interne kwaliteitssysteem van de fiscaal dienstverlener. Daarnaast worden relevante fiscale standpunten die tot verschil van inzicht kunnen leiden, door de fiscaal dienstverlener met de Belastingdienst afgestemd voordat de aangifte wordt ingediend (vooroverleg). De kwaliteit van de aangiften wordt op deze manier vooraf geborgd. De Belastingdienst kan van zijn kant snel zekerheid bieden over de hoogte van de aanslag. Toezicht op de afspraken in het convenant en de kwaliteit van de convenantaangiften vindt tijdens de looptijd van het convenant in het algemeen plaats in de vorm van steekproefsgewijze controle van aangiften en monitoring.

Deelname aan horizontaal toezicht FD door middel van een fiscaal dienstverleners-convenant omvat niet alleen het tijdig indienen van een convenantaangifte, maar heeft ook betrekking op het proces van het tijdig en volledig betalen van belastingschulden. Met deelname aan horizontaal toezicht FD tekent de onderneming hiervoor.

¹ Waar in deze leidraad gesproken wordt over onderneming is mede bedoeld ondernemer en organisatie.



Een randvoorwaarde voor horizontaal toezicht FD is dat aan alle deelnemende fiscaal dienstverleners dezelfde voorwaarden worden gesteld, zodat de concurrentieverhoudingen niet worden verstoord. Het gelijke speelveld dient in stand te blijven. De Belastingdienst borgt dit gelijke speelveld door de norm te leggen bij de aanvaardbaarheid van de ingediende aangiften² (outputnormering). Deze norm komt uit het toezicht van de Belastingdienst en is binnen en buiten horizontaal toezicht gelijk. Door te kiezen voor deze norm maakt de Belastingdienst het ook mogelijk dat horizontaal toezicht FD toegankelijk is voor zoveel mogelijk fiscaal dienstverleners ook al verschillen die van elkaar in omvang, organisatie en achtergrond.

Voor alle partijen binnen horizontaal toezicht blijft de wet en regelgeving onverkort van toepassing.

Wanneer overduidelijk is dat essentiële afspraken die voortvloeien uit het convenant niet zijn nagekomen door de fiscaal dienstverlener of door de klanten van de fiscaal dienstverlener, vervallen de afspraken uit het convenant (zie hoofdstuk 12).

1.2 Doelstelling horizontaal toezicht

De Belastingdienst streeft er naar dat burgers en bedrijven bereid zijn uit zichzelf (fiscale) regels na te leven, dat wil zeggen zonder (dwingende en kostbare) acties van de kant van de Belastingdienst.

De Belastingdienst wil samenwerken met fiscaal dienstverleners. Hiervoor is horizontaal toezicht een mogelijkheid. Het doel van horizontaal toezicht is de kwaliteit van de aangiften te behouden of verbeteren, onder andere door samenwerking en afstemming met fiscaal dienstverleners. Door te steunen op de werkzaamheden van de fiscaal dienstverlener wordt de efficiency verhoogd, kan de Belastingdienst meer in de actualiteit werken en sneller zekerheid bieden.

² Zie begrip aanvaardbare aangifte paragraaf 2.1

Via de fiscaal dienstverleners bereikt de Belastingdienst ondernemingen en wordt de kwaliteit van de door hen ingediende aangiften geborgd. Doordat de Belastingdienst binnen het horizontaal toezicht FD over specifieke positieve voorinformatie beschikt en door de overeengekomen transparantie kan het toezicht door de Belastingdienst worden aangepast.

1.3 Aanpak

Bij horizontaal toezicht FD sluit de Belastingdienst convenanten met koepelorganisaties en met fiscaal dienstverleners. De fiscaal dienstverleners selecteren klanten die geschikt zijn voor deelname en melden deze aan. De fiscaal dienstverleners dienen de aangiften die zij voor hun deelnemende klanten verzorgen in als convenantaangiften. De onderneming verklaart dat hij de uitgangspunten van horizontaal toezicht onderschrijft (zie paragraaf 5.1).

Om efficiënt te kunnen samenwerken, is het van belang dat de fiscaal dienstverlener voldoende ondernemingen aanmeldt voor horizontaal toezicht FD. Hierover worden tijdens de convenantbespreking afspraken gemaakt. De focus ligt in alle gevallen op kwaliteit.

De Belastingdienst sluit met fiscaal dienstverleners convenanten die betrekking hebben op de belastingmiddelen inkomstenbelasting, vennootschapsbelasting, loonheffingen en btw. De afgesloten convenanten strekken zich uit over het hele proces: van het tot stand komen van de aangifte tot de betaling ervan.



Om de kwaliteit te borgen van de aangiften die onder horizontaal toezicht worden ingediend, is een adequaat werkend kwaliteitssysteem bij de fiscaal dienstverlener nodig. Koepelorganisaties leveren een bijdrage aan het kwaliteitssysteem van de fiscaal dienstverlener. Als een fiscaal dienstverlener lid is van een koepelorganisatie waarmee de Belastingdienst een convenant heeft gesloten, steunt de Belastingdienst op de werkzaamheden van deze koepelorganisatie. In deze gevallen neemt de fiscaal dienstverlener deel aan horizontaal toezicht FD via de betreffende koepelorganisatie (zie paragraaf 3.7). Als een fiscaal dienstverlener niet op deze wijze kan deelnemen, kan een zelfstandig fiscaal dienstverlenersconvenant worden gesloten. Hiervoor zal de Belastingdienst zelf een verkenning op het kwaliteitssysteem uitvoeren (zie paragraaf 4.2).

In het horizontaal toezicht FD zijn 6 stappen te onderscheiden, dit zijn:

- 1 convenantbespreking en het sluiten van een convenant (hoofdstuk 4)
- 2 aan en afmelden van ondernemingen (hoofdstuk 5)
- 3 vooroverleg (hoofdstuk 6)
- 4 indienen en verwerken van de aangifte (hoofdstuk 7)
- 5 steekproefsgewijs controleren van de aangifte (hoofdstuk 8)
- 6 monitoring en evaluatie convenant (hoofdstuk 9)



1.4 Differentiatie van het toezicht

Uitgangspunt voor deelname aan horizontaal toezicht FD is dat de fiscaal dienstverlener beschikt over een adequaat kwaliteitssysteem. Binnen horizontaal toezicht FD geldt dat er altijd voldoende klantkennis en vertrouwen in de klant moet zijn. De Belastingdienst steunt hierop en past zijn toezicht daarop aan. De mate waarin de Belastingdienst het toezicht aanpast, is afhankelijk van de werkzaamheden die de fiscaal dienstverlener verricht. Het horizontaal toezicht FD is daarvoor gedifferentieerd naar drie niveaus³. De indeling in de verschillende niveaus is afhankelijk van de omvang en de diepgang van de verrichte werkzaamheden. De uitwerking van de niveaus van horizontaal toezicht FD wordt beschreven in paragraaf 2.9.

Op welke manier het toezicht exact wordt aangepast hangt af van het niveau waarin de deelnemende onderneming of aangifte is ingedeeld. Hoe het toezicht per niveau van horizontaal toezicht FD wordt aangepast is beschreven in paragraaf 2.1. De fiscaal dienstverlener legt in het klantdossier vast welke werkzaamheden hij verricht en welk niveau van horizontaal toezicht FD (zie paragraaf 2.9) daarbij naar zijn mening passend is.

³ De werking van de differentiatie wordt op enig moment geëvalueerd



1.5 Ondernemingen die aan horizontaal toezicht FD kunnen deelnemen

Horizontaal toezicht FD is bedoeld voor ondernemingen die de uitgangspunten van horizontaal toezicht onderschrijven. Het richt zich op deelname van ondernemingen die vallen onder de directie midden en kleinbedrijf (MKB) en middelgrote organisaties die vallen onder de directie Grote Ondernemingen (GO). De aan de ondernemingen gelieerde klanten van de FD kunnen ook worden aangemeld.

De fiscaal dienstverlener als belastingplichtige kan voor zijn eigen aangifte niet deelnemen aan horizontaal toezicht FD via zijn eigen fiscaal dienstverlenersconvenant. Dit omdat de samenwerking en onafhankelijkheid van de fiscaal dienstverlener, de onderneming en de Belastingdienst een belangrijke rol speelt. Hetzelfde geldt voor de aangifte van een belastingambtenaar in verband met zijn bijzondere positie en de regels van integriteit. De schijn van belangenverstrengeling moet worden vermeden.

De Belastingdienst werkt in zijn toezicht samen met tal van andere overheidsinstanties. Bij sommige sectoren en ondernemingen staat een integrale overheidsaanpak⁴ centraal. De Belastingdienst kan in die gevallen niet garanderen dat richting de onderneming wordt voldaan aan de uitgangspunten van horizontaal toezicht. Hierdoor kunnen ondernemingen en sectoren die binnen deze samenwerkingsverbanden worden behandeld, niet onder een fiscaal dienstverlenersconvenant worden gebracht.

⁴ <https://www.riec.nl/documenten/convenanten/2014/09/01/convenant-tbv-bestuurlijke-en-geintegreerde-aanpak-georganiseerde-criminaliteit>



Begrippen



Begrippen



2.1	Aangepast toezicht	14
2.2	Aanvaardbare aangifte	15
2.3	Convenant	15
2.4	Convenantaangifte	15
2.5	Fiscaal dienstverlener	16
2.6	Klantcoördinator	16
2.7	Koepelorganisatie	16
2.8	Kwaliteitssysteem en kwaliteitsstelsel	16
2.9	Niveaus Horizontaal Toezicht FD	17
2.10	Relatiebeheerder	18
2.11	Serviceniveau	18
2.12	Verantwoordelijke directie	18



Begrippen

2.1 Aangepast toezicht

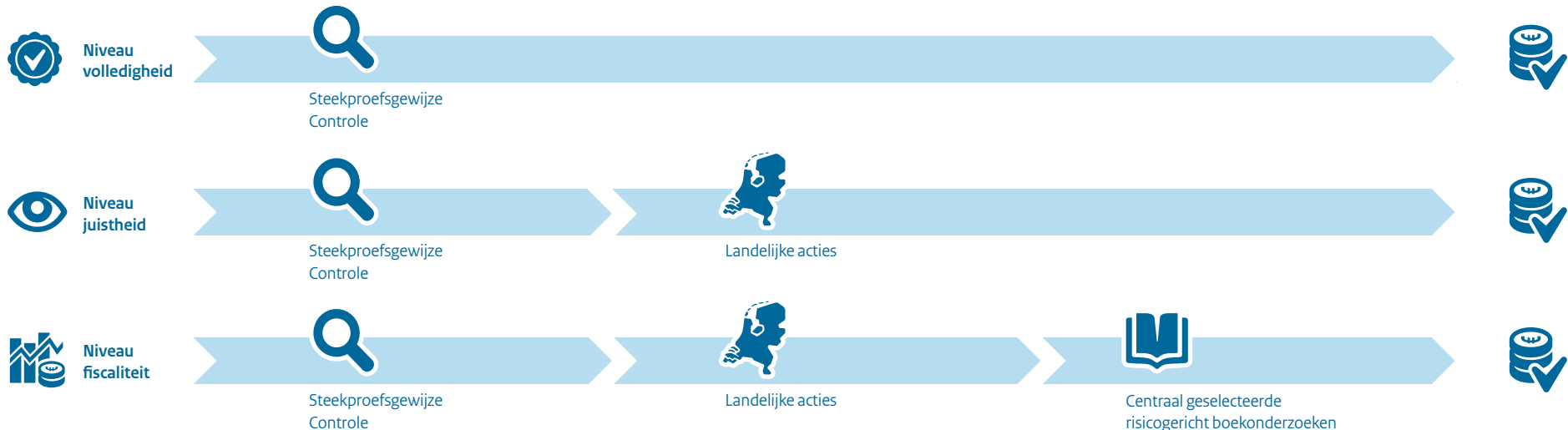
Bij horizontaal toezicht FD wordt het toezicht aangepast afhankelijk van de omvang en diepgang van het werk van de fiscaal dienstverlener (zie ook paragraaf 2.9).

Bij het niveau volledigheid wordt gesteund op de werkzaamheden van de fiscaal dienstverlener. De Belastingdienst volstaat in principe met een steekproefsgewijze controle van de aangiften.

Bij het niveau juistheid kan de deelnemende onderneming naast de steekproefsgewijs geselecteerde controles worden betrokken bij landelijke acties voor zover deze acties zien op aspecten die normaal gesproken buiten de scope van de werkzaamheden van de fiscaal dienstverlener vallen. Dit zijn over het algemeen volledigheidaspecten. De verantwoordelijke directie dient toestemming te geven voor het uitvoeren van een landelijke actie bij deze convenantaangiften.

Voor ondernemingen door de fiscaal dienstverlener die zijn ingedeeld op het niveau fiscaliteit geldt dat zij naast steekproefsgewijs geselecteerde controles en landelijke acties kunnen worden betrokken bij centraal geselecteerde risicogerichte boekenonderzoeken. Omdat de fiscaal dienstverlener geen of beperkt zicht heeft op de juistheid en volledigheid van de onderliggende cijfers, dekt de Belastingdienst dit risico af door hier nog boekenonderzoeken in te stellen.

In beginsel worden de ingediende convenantaangiften direct verwerkt. Uitzonderingen zijn beschreven in hoofdstuk 7. Voor alle drie de niveaus geldt dat kennelijke fouten (zie paragraaf 7.2) en concrete signalen van materiële fouten kunnen worden behandeld. Verder kan er sprake zijn van een derdenonderzoek. Daarbij onderzoekt de Belastingdienst de administratie met het oog op de belastingheffing van een derde.





2.2 Aanvaardbare aangifte

De term die de Belastingdienst hanteert als norm in het toezicht. Hiermee maakt de Belastingdienst duidelijk wanneer een aangifte in het kader van het toezicht als ‘goed genoeg’ kan worden aangemerkt. Dat is concreet het geval als deze voldoet aan wet- en regelgeving en vrij is van materiële fouten¹. Het is belangrijk op te merken dat de term ‘aanvaardbare aangifte’ geen zelfstandig juridisch begrip is. Wet- en regelgeving bepalen de eisen waaraan een aangifte moet voldoen. Een belastingplichtige heeft de verplichting en de verantwoordelijkheid om deze wet- en regelgeving na te leven als hij een aangifte opstelt en indient. De term ‘aanvaardbare aangifte’ heeft dus betekenis in het kader van de belastingcontrole. Met ‘aanvaardbaar’ wordt invulling gegeven aan de eis van een doelmatige en doeltreffende uitvoering van wet- en regelgeving, zoals verwoord in de permanente opdracht aan de Belastingdienst.

2.3 Convenant

In de leidraad worden 3 soorten convenanten beschreven. Het koepelconvenant, het fiscaal dienstverlenersconvenant en het zelfstandig fiscaal dienstverlenersconvenant. De Belastingdienst sluit convenanten met koepelorganisaties die een bijdrage leveren aan het kwaliteitssysteem en kwaliteitseisen stellen aan leden. Dit noemen we een koepelconvenant. Een fiscaal dienstverlenersconvenant is een convenant dat de Belastingdienst sluit met de fiscaal dienstverlener. Hiervan zijn 2 vormen: De meest voorkomende vorm is de 3-partijenovereenkomst waarin ook de koepelorganisatie participeert. Een convenant kan ook rechtstreeks met een fiscaal dienstverlener worden afgesloten, het zogenaamde zelfstandig fiscaal dienstverlenersconvenant.

¹ Zie voor de door de Belastingdienst gehanteerde materialiteitstabel het handboek controle op belastingdienst.nl

2.4 Convenantaangifte

Er is sprake van een convenantaangifte als de onderneming voor wie de aangifte verzorgd wordt, deelneemt aan het convenant voor dat belastingmiddel. Rechten en verplichtingen op basis van wet- en regelgeving zijn en blijven van toepassing. De norm voor het toezicht is de aanvaardbare aangifte. Dit geldt ook voor de convenantaangifte. De Belastingdienst laat het over aan de professionaliteit van de fiscaal dienstverlener om te bepalen hoe hij realiseert dat de convenantaangiften aan de norm voldoen.

Met het verzorgen van een aangifte wordt bedoeld dat de aangifte onderworpen is aan het kwaliteitssysteem van de fiscaal dienstverlener. De vraag wie feitelijk de aangifte indient (fiscaal dienstverlener, de onderneming of een derde partij) is daarbij niet leidend. Wanneer een onderneming zelf de aangifte opstelt, bijvoorbeeld de aangifte btw of de aangifte loonheffingen, kan er sprake zijn van een convenantaangifte mits de fiscaal dienstverlener voldoende werkzaamheden verricht om de kwaliteit van de ingediende aangifte te borgen.

Het is mogelijk dat een fiscaal dienstverlener voor het verzorgen van een convenantaangifte moet steunen op de gegevens van een derde, bijvoorbeeld een loontechnisch bureau of een andere adviseur. Van de fiscaal dienstverlener verwachten we in het horizontaal toezicht FD een zorgplicht voor deze aangeleverde gegevens. Deze zorgplicht houdt in dat hij met een professioneel-kritische blik nagaat in welke mate de aangeleverde gegevens betrouwbaar zijn.



2.5 Fiscaal dienstverlener

De fiscaal dienstverlener is een persoon die of het bedrijf dat op commerciële basis een bijdrage levert in de afhandeling van rechten en plichten van burgers en bedrijven tegenover de Belastingdienst.

Fiscaal dienstverleners kunnen hun klanten onder meer een of meer van deze diensten leveren:

- de financiële administratie of salarisadministratie verzorgen en inrichten;
- de jaarrekening opstellen, samenstellen, beoordelen of controleren;
- fiscale aangiften opstellen en indienen;
- (fiscale) adviezen verstrekken.

Bij horizontaal toezicht FD dient de fiscaal dienstverlener tenminste voldoende werkzaamheden te hebben verricht om de aanvaardbaarheid van de convenantaangifte te borgen.

2.6 Klantcoördinator

Belastingdienst GO is verantwoordelijk voor de uitvoering van de (individuele) klantbehandeling van de middelgrote organisaties die vallen onder deze directie, ook als zij participeren in een fiscaal dienstverlenersconvenant. Elke organisatie die onder de directie GO valt, heeft een klantcoördinator.

Voor een nadere uitwerking van de werkwijze en klantbehandeling bij Belastingdienst GO wordt verwezen naar [Leidraad Toezicht Grote Ondernemingen](#).

2.7 Koepelorganisatie

Koepelorganisaties vervullen een rol in de ondersteuning van de kwaliteit van fiscaal dienstverleners, ze bieden een kwaliteitskeurmerk en/of treden op als belangenbehartiger. Fiscaal dienstverleners kunnen zich bij 1 of meerdere koepelorganisaties aansluiten. Onder een koepelorganisatie wordt mede verstaan een beroeps en brancheorganisatie die gelijksoortige activiteiten aanbiedt.

Een koepelorganisatie biedt over het algemeen een breed dienstenpakket met kennis, advies en ondersteuning aan de bij hen aangesloten kantoren en leden. Zo hebben ze vaak een bureau vaktechniek, stellen handboeken over kantoorprocessen op en bieden opleidingen aan om de vakkennis bij de leden op niveau te houden. Vaak vult de koepelorganisatie een review in ten aanzien van de bij hun aangesloten kantoren. Daarbij wordt onder andere getoetst op wet- en regelgeving, beroepsregels en het handelen volgens vastgelegd kwaliteitsbeleid.

Bij horizontaal toezicht FD sluit de Belastingdienst convenanten met koepelorganisaties die een aantoonbare bijdrage leveren aan het kwaliteitssysteem van hun leden en die kwaliteitseisen stelt aan leden en monitort of de leden voldoen aan de gestelde kwaliteitseisen.

2.8 Kwaliteitssysteem en kwaliteitsstelsel

Het kwaliteitsstelsel van de koepelorganisatie is het totaal van activiteiten die de koepelorganisatie voor haar leden uitvoert. Dit omvat bijvoorbeeld het aanbieden van kwaliteitshandboeken, werkprogramma's, IT-systemen, permanente educatie, vaktechnische infrastructuur, een onafhankelijke review en het onderwerpen van hun leden aan beroepsregels.



Het kwaliteitssysteem van de fiscaal dienstverlener is het systeem dat de fiscaal dienstverlener heeft om er voor te zorgen dat zijn producten en diensten zullen voldoen aan de gestelde eisen. Het omvat het kwaliteitsbeleid en het stelsel van kwaliteitsbeheersing.

2.9 Niveaus Horizontaal Toezicht FD

Het toezicht is gedifferentieerd naar drie niveaus. Deze 3 niveaus zijn: fiscaliteit, juistheid en volledigheid. De indeling in de verschillende niveaus van horizontaal toezicht FD is afhankelijk van de omvang en de diepgang van de verrichtte werkzaamheden. De keuze voor het niveau is de verantwoordelijkheid van de fiscaal dienstverlener en is gebaseerd op zijn professionaliteit. Voor de kaders van de niveaus van horizontaal toezicht FD wordt aangesloten bij de controledoelen uit de [Controleaanpak Belastingdienst](#) (CAB). Deze zijn:

- 1 vaststellen of alle transacties verantwoord zijn;
- 2 vaststellen of de relevante gegevens van de transacties volledig vastgelegd zijn;
- 3 vaststellen of die gegevens juist en tijdig verantwoord zijn;
- 4 vaststellen of de schattingsposten juist zijn;
- 5 vaststellen of specifieke fiscale wet- en regelgeving juist is toegepast in de fiscale aangifte.



Niveau fiscaliteit

Als het niveau fiscaliteit van toepassing is, dekken de werkzaamheden van de fiscaal dienstverlener alleen de controledoelen 4 en 5 af. Bij dit niveau worden de juiste fiscale grondslagen en waarderingen toegepast. De fiscale duiding van de cijfers is daarmee juist. De fiscaal dienstverlener heeft echter beperkt zicht op de kwaliteit van de aangeleverde cijfers. Vanuit vaktechnische kwaliteitseisen vinden er wel enkele checks and balances op die cijfers plaats, zoals cijferbeoordeling.

Niveau juistheid²

Bij het niveau juistheid worden de controledoelen 2 tot en met 5 door de werkzaamheden van de fiscaal dienstverlener afgedekt. De fiscaal dienstverlener heeft voldoende werkzaamheden verricht, waarmee is afgedekt dat de transacties op de juiste manier in de administratie en in de aangiften zijn verwerkt en de juiste fiscale grondslagen en waarderingen zijn toegepast. Er is echter beperkt zicht op de volledigheid van de transacties in de administratie.

Niveau volledigheid

Voor het niveau volledigheid borgen de werkzaamheden van de fiscaal dienstverlener al deze 5 controledoelen. Hierbij heeft de fiscaal dienstverlener voldoende zicht op de volledige verantwoording van de transacties. Zo is er onder andere zicht op de volledigheid van de opbrengstverantwoording. Verder zijn de transacties juist en tijdig in de administratie en de aangiften verwerkt. Bovendien zijn de juiste fiscale grondslagen en waarderingen toegepast.

² Differentiatie is ingevoerd met ingang van publicatie van deze leidraad. Ondernemingen die voor de publicatie al deelnamen vallen in het niveau juistheid. Indien de omvang en diepgang van de werkzaamheden daarna wijzigen, kan een ander niveau van toepassing worden.



2.10 Relatiebeheerder

Om goed invulling te kunnen geven aan horizontaal toezicht FD is relatiebeheer een belangrijk speerpunt. Dit wordt ingevuld door een relatiebeheerder van de Belastingdienst. De relatiebeheerder is de vaste contactpersoon en de spil in de samenwerking tussen de Belastingdienst en de deelnemende fiscaal dienstverlener. De relatiebeheerder is er verantwoordelijk voor dat het proces van het horizontaal toezicht FD voldoet aan de verwachtingen en draagt bij aan het behalen van de doelstellingen en het serviceniveau van het horizontaal toezicht FD. De relatiebeheerder is niet verantwoordelijk voor de inhoudelijke behandeling (heffing en inning). Het opbouwen en onderhouden van een relatie met de fiscaal dienstverlener die deelneemt aan horizontaal toezicht FD, vindt plaats op 2 niveaus: bestuurlijk en uitvoerend.

De relatiebeheerder op bestuurlijk niveau:

- heeft contacten op bestuurlijk niveau bij de fiscaal dienstverlener;
- is betrokken bij het tot stand komen van het convenant;
- neemt kennis van het kwaliteitssysteem;
- voert de bestuurlijke gesprekken met de fiscaal dienstverlener;
- is verantwoordelijk voor het uitvoeren van de evaluatie;
- coördineert landelijk de uitvoering van het convenant.

De relatiebeheerder op uitvoerend niveau:

- is 1e aanspreekpunt van de vestiging van de fiscaal dienstverlener;
- onderhoudt de operationele contacten met diens kantoren/vestigingen;
- zorgt dat het afgesproken serviceniveau worden nagekomen;
- brengt de leercirkel op gang.

2.11 Serviceniveau

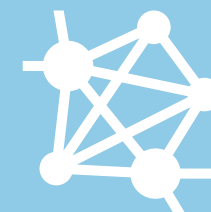
De Belastingdienst biedt voor het horizontaal toezicht FD een aangepast serviceniveau. Dit zijn interne en externe afspraken over een vast aanspreekpunt, snel zekerheid en aangepast toezicht (zie paragraaf 2.1).

Bij deelname aan horizontaal toezicht FD krijgt de fiscaal dienstverlener een vast aanspreekpunt bij de Belastingdienst, de relatiebeheerder. De relatiebeheerder is de vaste contactpersoon voor vragen die betrekking hebben op ondernemingen die deelnemen aan het convenant. De relatiebeheerder is verantwoordelijk voor de uitvoering van het serviceniveau.

Snel zekerheid betekent het realiseren van een zo kort mogelijke behandeltermijn. Dit onderdeel van het serviceniveau wordt nader uitgewerkt in bijlage II.

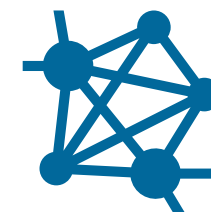
2.12 Verantwoordelijke directie

De Belastingdienst is onderverdeeld in meerdere directies, waaronder MKB en GO. Horizontaal toezicht FD is belegd bij de directie MKB. In voorkomend geval draagt de directie GO ook verantwoordelijkheid gezien de deelname van middelgrote organisaties. Waar in deze leidraad gesproken wordt over de verantwoordelijke directies worden de directies MKB en GO bedoeld.



Koepel-organisatie





Koepel-organisatie

3.1	Kwaliteitsstelsel van de koepelorganisatie	21
3.2	Afsluiten van een koepelconvenant	21
3.3	Monitoring en evaluatie van het koepelconvenant	22
3.4	Review van het koepelconvenant	22
3.5	Gewijzigde omstandigheden	22
3.6	Beëindiging van het koepelconvenant	23
3.7	Deelname fiscaal dienstverlener via een koepelconvenant	23



Koepelorganisatie

De Belastingdienst sluit convenanten met koepelorganisaties die een bijdrage leveren aan het kwaliteitssysteem van hun leden en kwaliteitseisen stelt aan leden. De koepelorganisatie monitort of de leden voldoen aan de gestelde kwaliteitseisen. Als een fiscaal dienstverlener lid is van een koepelorganisatie waarmee de Belastingdienst een convenant heeft gesloten, kan de fiscaal dienstverlener deelnemen via die koepelorganisatie.

Dit hoofdstuk beschrijft hoe de samenwerking tussen de Belastingdienst en de koepelorganisatie tot stand komt en hoe de werking van een koepelconvenant is. Ook wordt beschreven hoe een fiscaal dienstverlener kan deelnemen aan horizontaal toezicht via het koepelconvenant.

3.1 Kwaliteitsstelsel van de koepelorganisatie

De koepelorganisatie ziet toe op het interne kwaliteitssysteem van de fiscaal dienstverlener. Bij deelname aan het horizontaal toezicht FD moet duidelijk zijn op welke wijze de fiscaal dienstverlener inhoudelijk door de koepelorganisatie wordt ondersteund en op welke wijze de koepelorganisatie toeziet op de kwaliteit van het werk van de fiscaal dienstverlener. Iedere koepelorganisatie heeft voor zichzelf een normenkader voor de inhoud en het proces van de in dit kader uitgevoerde kwaliteitsbeoordeling. Dit noemen we het kwaliteitsstelsel van de koepelorganisatie. De wijze waarop dit is ingericht moet voor de Belastingdienst voldoende aanknopingspunten bieden om in continuïteit op te kunnen steunen.

Het kwaliteitsstelsel van de koepelorganisatie is het totaal van activiteiten die de koepelorganisatie voor haar leden uitvoert. Dit omvat bijvoorbeeld het aanbieden van kwaliteitshandboeken, werkprogramma's, IT-systemen, permanente educatie, vaktechnische infrastructuur, een onafhankelijke review en het opleggen van beroepsregels aan hun leden. De Belastingdienst neemt kennis van het kwaliteitsstelsel bij het aangaan en onderhouden van een koepelconvenant. De volgende ijkpunten zijn hierbij van belang (niet limitatief):

- kwalitatieve eisen aan lidmaatschap;
- normen inzake beroepsethiek;
- regels voor beëindigen van het lidmaatschap / tuchtrechtspraak;
- vakinhoudelijke ondersteuning bijvoorbeeld door permanente educatie en bureau vaktechniek;
- normen voor klantacceptatie door de fiscaal dienstverlener;
- werkprogramma's op het gebied van accountancy en/of fiscaliteit;
- een vorm van een entreetoets voor deelname aan horizontaal toezicht;
- toezicht op de kwaliteit van het werk van de deelnemende kantoororganisatie de fiscaal dienstverlener.

3.2 Afsluiten van een koepelconvenant

Het proces van afsluiten van een koepelconvenant bestaat uit inleidende gesprekken over de wederzijdse verwachtingen en de werking van horizontaal toezicht FD. Daarna vindt een convenantbespreking plaats tussen het bestuur van de koepelorganisatie en de verantwoordelijke directie. Dit gesprek heeft als doel de toon aan de top van de koepelorganisatie vast te stellen.

Bij een positieve uitkomst van deze bespreking vindt vervolgens een verkenning van het kwaliteitsstelsel van de koepelorganisatie plaats. Het doel van deze verkenning is zicht verkrijgen op de inrichting van het kwaliteitsstelsel van de koepelorganisatie in het algemeen en meer specifiek de hiervoor benoemde ijkpunten. Een self assessment van het kwaliteitsstelsel door de koepel kan onderdeel uitmaken van de procedure.



De uitkomsten van de verkenning en eventueel het self assessment bespreekt de Belastingdienst met de koepel. Daarna volgt een advies aan de verantwoordelijke directie over het afsluiten van koepelconvenant. Indien daadwerkelijk wordt overgegaan tot het afsluiten van een koepelconvenant wijst de Belastingdienst een vast contactpersoon aan de koepelorganisatie toe.

3.3 Monitoring en evaluatie van het koepelconvenant

Monitoren is verzamelen van informatie door de Belastingdienst over de werking van het koepelconvenant en de samenwerking tussen de koepelorganisatie en de Belastingdienst. Monitoring is een continu proces. De informatie voor de monitoring bestaat uit het aantal, het verloop en de kwaliteit van de aangesloten fiscaal dienstverleners.

Het is voor de koepelorganisatie én voor de Belastingdienst van belang om periodiek de wederzijdse ervaringen met elkaar te bespreken en verder invulling te geven aan de leercirkel. Dit wordt gedaan tijdens het evaluatiegesprek. Het evaluatiegesprek wordt gevoerd met de bestuurlijk verantwoordelijke van de koepel. Van de zijde van de Belastingdienst neemt de vaste contactpersoon van de koepelorganisatie, een vertegenwoordiger van het management en een vertegenwoordiger van de vaktechniek deel aan dit gesprek. De evaluatie vindt minimaal 1 keer per jaar plaats.

De volgende onderwerpen komen aan de orde bij de evaluatie:

- wederzijdse ervaringen;
- delen van de informatie welke uit monitoring is verkregen;
- delen van de (verzamelde en niet herleidbare) informatie uit steekproefsgewijs geselecteerde boekenonderzoeken;
- gezamenlijk verbeterpunten benoemen;
- aanbevelingen uit eerdere evaluaties en tussentijdse afstemmingsmomenten;
- de wijze waarop invulling is of wordt gegeven aan de leercirkel.

Van de evaluatie wordt een gespreksverslag gemaakt. Dit verslag wordt met de koepelorganisatie gedeeld.

3.4 Review van het koepelconvenant

Periodiek wordt door de Belastingdienst vastgesteld of de kwaliteitswaarborgen nog voldoende ondersteuning bieden. Hierbij worden diverse stukken ingezien zoals werkprogramma's, vragenlijsten en handboeken. Onderdeel van dit onderzoek zijn interviews met de verantwoordelijke(n) voor het horizontaal toezicht en voor de reviews van het kwaliteitssysteem bij de fiscaal dienstverleners.

Deze review is uitdrukkelijk geen audit welke leidt tot een oordeel van de Belastingdienst over het kwaliteitsstelsel van de koepelorganisatie zelf of de deelnemende kantoren. De review vindt minimaal een keer in de vijf jaar plaats. Van de review wordt een verslag gemaakt. In het verslag staan de bevindingen en een conclusie. Deze worden besproken met de koepelorganisatie.

3.5 Gewijzigde omstandigheden

Gedurende de looptijd van het convenant kunnen de omstandigheden veranderen. Bij de Belastingdienst kunnen veranderingen optreden, zoals veranderingen in uitvoerings- en toezichtstrategie en veranderingen in de organisatie.

Bij de koepelorganisatie kunnen veranderingen optreden door onder andere bestuurs of aandeelhouderswisselingen, wijzigingen in de organisatie en de structuur. Beide partijen stellen dergelijke verandering aan de orde op het moment dat deze zich voordoen. Daarbij bezien zij ook wat de veranderingen voor het convenant betekenen. Als de veranderingen ingrijpend zijn, kan het zinvol zijn de uitgangspunten van het convenant nog eens door te nemen en te bevestigen. Dit kan eventueel ook aanleiding zijn voor een extra review van de kwaliteitswaarborgen of het beëindigen van het convenant.



3.6 Beëindiging van het koepelconvenant

Wanneer een van beide partijen het convenant wil opzeggen, volgt mondeling overleg. De contactpersoon van de koepelorganisatie treedt altijd in overleg met de verantwoordelijke directie. Degene die het convenant wil beëindigen deelt de redenen daarvan schriftelijk mee.

Als de Belastingdienst meent dat er tekortkomingen en/of verbeterpunten zijn in het kwaliteitssysteem worden deze besproken met de koepelorganisatie en worden afspraken gemaakt. Zo nodig wordt de koepel aangesproken op het nakomen van de afspraken. De uiterste consequentie kan het beëindigen van het koepelconvenant zijn. De Belastingdienst zal het convenant alleen onder zwaarwegende omstandigheden opzeggen.

3.7 Deelname fiscaal dienstverlener via een koepelconvenant

Als een fiscaal dienstverlener zich wil aansluiten bij horizontaal toezicht FD, meldt hij zich bij een aangesloten koepelorganisatie. Bij het aanmelden voor horizontaal toezicht door een fiscaal dienstverlener voert de koepelorganisatie een beoordeling van het kwaliteitssysteem van die fiscaal dienstverlener uit, voor zover dit niet periodiek gebeurt. Hiermee beoordeelt de koepelorganisatie of het kwaliteitssysteem van de fiscaal dienstverlener voldoende is voor deelname aan horizontaal toezicht FD via hun koepelconvenant. Na akkoord van de koepelorganisatie volgen de convenantbesprekingen met de fiscaal dienstverlener conform paragraaf 4.1. Na positieve afronding van de convenantbesprekingen sluiten de koepelorganisatie, de fiscaal dienstverlener en de Belastingdienst een convenant.

Dit convenant is een 3-partijenovereenkomst met een looptijd van 5 jaar¹. In de 3-partijenovereenkomst, verklaart de fiscaal dienstverlener dat inhoudelijk kennis is genomen van het koepelconvenant tussen de Belastingdienst en de koepelorganisatie en dat hij zich hieraan verbindt. De overeenkomst vervalt zodra 1 van de 3 partijen deelname beëindigt. Mocht deze situatie zich voordoen dan zullen afspraken worden gemaakt om tot afwikkeling te komen. De geldigheid van het fiscaal dienstverlenersconvenant is door de 3-partijenovereenkomst tevens afhankelijk van het lidmaatschap van de fiscaal dienstverlener aan de koepelorganisatie.

Telkens als de looptijd van een fiscaal dienstverlenersconvenant is verstreken, zal de koepel opnieuw moeten bevestigen dat het kwaliteitssysteem van de fiscaal dienstverlener voldoet. Daarom tekent ook de koepelorganisatie het convenant elke 5 jaar bij verlengen. Hierdoor houdt de koepel een actieve rol gedurende de looptijd van het convenant.

¹ Tot het verschijnen van deze leidraad werden door de Belastingdienst fiscaal dienstverlenersconvenanten voor onbepaalde tijd afgesloten. De Belastingdienst zal deze convenanten omzetten in een convenant voor 5 jaar of de samenwerking op een andere manier voortzetten.



Convenant- bespreking en het sluiten van een convenant (stap 1)





Convenant- bespreking en het sluiten van een convenant (stap 1)

4.1	Convenantbesprekingen	26
4.2	Kwaliteitssysteem van de fiscaal dienstverlener	27
4.3	Afsluiten fiscaal dienstverleners convenant	29



Convenantbespreking en het sluiten van een convenant (stap 1)

Dit hoofdstuk gaat over stap 1 van het horizontaal toezicht met de fiscaal dienstverlener. Deze stap is gericht op het ‘willen’ (de intentie van de fiscaal dienstverlener om zich te conformeren aan de werkwijze en uitgangspunten van horizontaal toezicht) en het ‘kunnen’ (is de fiscaal dienstverlener in staat om aangiften te verzorgen die aan de norm voldoen). Belangrijk uitgangspunt is dat de deelnemende fiscaal dienstverlener beschikt over een adequaat werkend kwaliteitssysteem.

Als een fiscaal dienstverlener lid is van een koepelorganisatie waarmee de Belastingdienst een convenant heeft gesloten, neemt de fiscaal dienstverlener in principe deel via de betreffende koepelorganisatie. Een convenant kan ook rechtstreeks met een fiscaal dienstverlener worden afgesloten, dit is een zogenaamd zelfstandig dienstverlenersconvenant. Bij een convenant via een koepelorganisatie steunt de Belastingdienst op de kwaliteitswaarborgen die de koepelorganisatie biedt. Daardoor is het proces dat leidt tot ondertekening hierbij minder uitgebreid dan bij een zelfstandig convenant. Er dient contact opgenomen te worden met de verantwoordelijke directie voordat convenantbesprekingen worden gevoerd met een fiscaal dienstverlener die niet is aangesloten bij een van de deelnemende koepels.

Het proces naar het afsluiten van het convenant bestaat uit 2 stappen: de convenantbesprekingen en het kennis nemen van het kwaliteitssysteem. De convenantbesprekingen zijn gericht op de intentie van de fiscaal dienstverlener, het willen. Het kennis nemen van het kwaliteitssysteem is gericht op het kunnen.

4.1 Convenantbesprekingen

Het startpunt van een traject naar een convenant is het bespreken van ‘het willen’, tijdens de zogenaamde convenantbesprekingen. Dit bespreekt de Belastingdienst met de hoogste leiding van de fiscaal dienstverlener. Van de zijde van de Belastingdienst neemt een vertegenwoordiger van het management deel aan dit gesprek. Commitment op managementniveau is voor beide partijen een kritische succesfactor.

De convenantbesprekingen vangen aan met een kennismaking, waarbij de inrichting van de organisatie van de fiscaal dienstverlener ook aan de orde komt. Het kan zijn dat er meerdere besprekingen nodig zijn om te komen tot voldoende inzicht of het afsluiten van een convenant voor beide partijen wenselijk is.

Om voldoende inzicht te krijgen in ‘het willen’ van de fiscaal dienstverlener is de toon aan de top een belangrijk onderdeel van de convenantbespreking. Hierbij wordt gesproken over de houding van fiscaal dienstverlener tegenover samenwerking met de Belastingdienst en of hij een relatie wil aangaan gebaseerd op (wederzijdse) transparantie, begrip en vertrouwen. Daarnaast worden de wederzijdse verantwoordelijkheden en verwachtingen besproken en de ervaringen in contacten met elkaar.

Verder deelt de Belastingdienst het doel van en de werkwijze binnen het horizontaal toezicht en geeft een toelichting op de wijze waarop de convenantaangiften binnen het horizontaal toezicht wordt getoetst. De Controleaanpak Belastingdienst (CAB)¹ en de door de Belastingdienst gehanteerde materialiteitstabel worden gedeeld.

¹ CAB is de Controle Aanpak Belastingdienst. Deze is gepubliceerd op belastingdienst.nl



Bij het afsluiten van het fiscaal dienstverlenersconvenant maakt de fiscaal dienstverlener een inschatting van het percentage klanten dat kan worden aangemeld. De daarop gebaseerde afspraken over het aanmeldpercentage worden vastgelegd ².

Van de convenantbesprekingen worden gespreksverslagen gemaakt die worden gedeeld met de fiscaal dienstverlener.

4.2 Kwaliteitssysteem van de fiscaal dienstverlener

De Belastingdienst sluit alleen convenanten met fiscaal dienstverleners indien zij een adequaat kwaliteitssysteem hebben, op basis waarvan de fiscaal dienstverlener borgt dat de aangifte aanvaardbaar is ('het kunnen'). Uiteraard is een aantoonbaar werkend kwaliteitssysteem hier geen garantie voor. Het vormt echter wel een belangrijke randvoorwaarde. Opzet en bestaan van een dergelijk kwaliteitssysteem is daarom een voorwaarde voor deelname aan horizontaal toezicht FD. Om die reden is het noodzakelijk zicht te krijgen op het kwaliteitssysteem van de fiscaal dienstverlener voordat het convenant wordt afgesloten. Dit vormt, samen met de informatie over houding en gedrag ('het willen') de basis voor het afsluiten van een convenant met een fiscaal dienstverlener.

Als een fiscaal dienstverlener lid is van een aangesloten koepelorganisatie, voert deze koepelorganisatie een toetsing van het kwaliteitssysteem uit. De Belastingdienst zal in dit geval steunen op de bevindingen van de koepelorganisatie en geen zelfstandige verkenning uitvoeren.

Als een fiscaal dienstverlener echter opteert voor een zelfstandig convenant, voert de Belastingdienst een verkenning van het kwaliteitssysteem van de fiscaal dienstverlener uit om zicht te krijgen op dat systeem. Deze werkzaamheden kunnen niet worden aangemerkt als een zelfstandige audit van het kwaliteitssysteem van de fiscaal dienstverlener. Op basis van de verkenning van het kwaliteitssysteem besluit de Belastingdienst of er voldoende vertrouwen is dat het kwaliteitssysteem zal leiden tot aangiften die aan de norm voldoen.

De verkenning van een kwaliteitssysteem

Maatregelen in een kwaliteitssysteem kunnen worden beschreven in termen van opzet, bestaan en werking. De *opzet* geeft de wijze weer waarop een fiscaal dienstverlener het fiscale proces heeft ingericht. Vaak is dit beschreven in handboeken. Het *bestaan* omvat de wijze waarop de fiscale processen daadwerkelijk binnen een kantoor zijn geïmplementeerd. Dit wijkt soms af van de beschrijvingen of intenties. Bij de *werking* van het kwaliteitssysteem gaat het om de vraag of de processen effectief en in continuïteit zijn uitgevoerd zoals in de opzet beschreven.

De verkenning die de Belastingdienst uitvoert voor een zelfstandig fiscaal dienstverlenersconvenant richt zich op de opzet en het bestaan van de ijkpunten van het kwaliteitssysteem die voor de Belastingdienst belangrijk zijn. De Belastingdienst stelt gedurende de verkenning niet de werking van het kwaliteitssysteem van de fiscaal dienstverlener vast. Een self assessment door de fiscaal dienstverlener van het kwaliteitssysteem kan onderdeel uitmaken van de procedure.

Een kwaliteitssysteem van een fiscaal dienstverlener bestaat uit richtlijnen en procedures. De verantwoordelijkheid voor het kwaliteitssysteem ligt bij de bestuurlijk verantwoordelijke van de fiscaal dienstverlener. Deze zorgt ervoor dat de procedures en richtlijnen intern bekend zijn, geïmplementeerd zijn, actueel gehouden worden en dat toezicht wordt gehouden op de naleving van de procedures en richtlijnen.

² Voor het verschijnen van deze leidraad zijn hierover niet altijd bindende afspraken gemaakt. Gestreefd wordt naar een aanmeldpercentage van minimaal 30% van het potentieel



Belangrijke ijkpunten voor de Belastingdienst bij de verkenning van een kwaliteitssysteem zijn (niet limitatief):

Fiscale strategie

- Interne normen inzake beroepsethiek. De richtlijnen en procedures die zich richten op het waarborgen dat in de dagelijkse praktijk wordt voldaan aan eisen van beroepsethiek, zoals onder meer integriteit, eerlijkheid, objectiviteit, onafhankelijkheid en zorgvuldigheid. Hiermee zorgt de leiding mede voor een juiste 'toon aan de top'.
- Criteria voor klantacceptatie, opdrachtaanvaarding en opdrachtcontinuerend. Belangrijke aspecten hierbij zijn de integriteit van de opdrachtgever, de beschikbare deskundigheid, de capaciteit van het kantoor en waarborgen dat de opdrachten in overeenstemming zijn met de eisen van wet en regelgeving en vaktechnische richtlijnen. Ook voor het geven van adviezen wordt geborgd dat deze binnen kaders van wet en regelgeving en relevante jurisprudentie blijven.

Fiscale organisatie

Procedures en richtlijnen om de deskundigheid en vakbekwaamheid voor de fiscale werkzaamheden die door het kantoor worden uitgevoerd te borgen. En de aanwezigheid van een vaktechnische structuur om de vaktechniek te borgen, bijvoorbeeld door een bureau vaktechniek.

Risicoanalyse

Aandacht voor risico's die het behalen van de doelstellingen van horizontaal toezicht bedreigen of veroorzaken dat afspraken met de Belastingdienst niet kunnen worden nagekomen zoals risico's bij klantacceptatie of signalen van belastingontduiking, witwassen of terrorisme.

Fiscale beheersing

Hieronder vallen de maatregelen om de risico's af te dekken. Dat kan door werkprogramma's per soort opdracht en dossiervorming waardoor de uitvoering en resultaten van de werkzaamheden terug te vinden zijn.

Interne monitoring

Dit betreft een vorm van continue monitoring, ofwel controlemaatregelen die onderdeel uitmaken van het reguliere proces, zoals collegiaal overleg bij wisseling van adviseur en het 4-ogenprincipe. Met dit laatste wordt bijvoorbeeld bedoeld de beoordeling van de verrichte werkzaamheden door de leidinggevende of screening advies en aangifte door een fiscalist. Daarnaast zorgt de leiding van het kantoor ook voor afzonderlijke evaluatie. Dit betreft controlemaatregelen die buiten het proces om, achteraf worden uitgevoerd met als doel dat het stelsel van kwaliteitsbeheersing relevant en effectief is en blijft door onder meer voortdurende aandacht voor de evaluatie daarvan. Onderdeel daarvan is bijvoorbeeld een interne inspectie (review) van dossiers van afgeronde opdrachten. De onafhankelijkheid van deze toetsing versterkt het vertrouwen in het kwaliteitssysteem van de fiscaal dienstverlener.

Interne rapportage

Rapportages over de effectiviteit van de eigen processen van de fiscaal dienstverlener. Zoals interne melding uitkomsten kwaliteitsbewaking, interne meldingen over effectiviteit en meldingen WWFT (Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme)

Van de verkenning wordt een verslag gemaakt. In het verslag staan de bevindingen over het 'kunnen' van de fiscaal dienstverlener. Als tijdens deze verkenning informatie is verkregen over de fiscale houding van de fiscaal dienstverlener (het 'willen'), dan wordt dit tevens in het verslag opgenomen. De verkenning van de Belastingdienst eventueel met de uitkomsten van de self-assessment wordt besproken met de fiscaal dienstverlener. Daarna volgt een advies aan de verantwoordelijke directie over het afsluiten van een zelfstandig convenant. De verantwoordelijke directie beslist op basis van het advies of het zelfstandig convenant wordt afgesloten. De fiscaal dienstverlener ontvangt een kopie van dit verslag en de uitkomst.



4.3 Afsluiten fiscaal dienstverleners convenant

De relatiebeheerder op bestuurlijk niveau is verantwoordelijk voor het opstellen en ondertekenen van het convenant. Het fiscaaldienstverlenersconvenant heeft een looptijd van 5 jaar. Bijlage I bevat standaard conventantteksten die hiervoor dienen te worden gebruikt. Als het gebruik van het standaardconvenant in een specifieke situatie niet toereikend lijkt te zijn, neemt de beoogde relatiebeheerder contact op met de verantwoordelijke directie.

Indien de fiscaal dienstverlener deelneemt via een koepelorganisatie is sprake van een 3-partijenovereenkomst. In deze 3-partijenovereenkomst, verklaart de fiscaal dienstverlener dat inhoudelijk kennis is genomen van het koepelconvenant tussen de Belastingdienst en de koepelorganisatie en dat hij zich hieraan verbindt. Een zelfstandig dienstverlenersconvenant is een 2-partijenovereenkomst. De tekst van het convenant blijft voor het overige ongewijzigd.

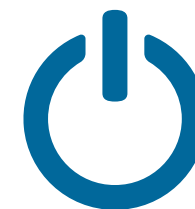
Werkafspraken rondom het afsluiten van het convenant:

- Alle partijen ondertekenen het convenant en ontvangen hiervan een exemplaar.
- Als de convenantpartij publiciteit wil geven aan de ondertekening wordt dit vooraf met de Belastingdienst afgestemd.
- Als een fiscaal dienstverlener meerdere vestigingen heeft, organiseert de relatiebeheerder op bestuurlijk niveau voor elke vestiging een relatiebeheerder op uitvoerend niveau.
- De fiscaal dienstverleners met wie een convenant is afgesloten, worden op belastingdienst.nl gepubliceerd. De relatiebeheerder zorgt voor publicatie.



Aan- en afmelden van ondernemingen (stap 2)





Aan- en afmelden van ondernemingen (stap 2)

5.1	Uitgangspunten deelname onderneming	32
5.2	Opting Out	33
5.3	Logistiek proces van aanmelden	33
5.4	Beperkte beoordeling	33
5.5	Afmelden van ondernemingen	34



Aan- en afmelden van ondernemingen (stap 2)

In dit hoofdstuk is opgenomen welke ondernemingen deel kunnen nemen aan horizontaal toezicht FD en hoe het logistieke proces verloopt voor het aanmelden van een onderneming bij een fiscaal dienstverlenersconvenant. Ook is het proces van afmelden beschreven.

5.1 Uitgangspunten deelname onderneming

De fiscaal dienstverlener bepaalt op basis van zijn klantkennis welke ondernemingen hij geschikt vindt voor deelname. Bij deze keuze houdt hij er onder andere rekening mee dat:

- hij voldoende positieve klantkennis heeft;
- de onderneming zijn administratie voldoende op orde heeft;
- hij bij de onderneming voldoende werkzaamheden verricht om de kwaliteit van de aangifte te kunnen borgen. De omvang en diepgang van de werkzaamheden bepalen welk niveau van aangepast toezicht van toepassing is;
- de onderneming de uitgangspunten van horizontaal toezicht onderschrijft (zie paragraaf 1.1);
- de onderneming niet tot een van de uitgezonderde categorieën behoort (zie paragraaf 1.5).

De fiscaal dienstverlener benadert de onderneming met de vraag of deze wil deelnemen aan horizontaal toezicht FD. Als de onderneming wil deelnemen, wordt dit vastgelegd. De wijze waarop dit gebeurt is vormvrij. Belangrijk is dat vaststaat dat de onderneming:

- een relatie wil met de Belastingdienst op basis van vertrouwen, begrip en transparantie;
- de gegevens voor het opmaken van een convenantaangifte tijdig, juist en volledig zal aanleveren
- de verschuldigde belasting juist, tijdig en volledig wil betalen;
- de fiscaal dienstverlener machtigt voor belangenbehartiging bij de invordering (zie hoofdstuk 10).

De fiscaal dienstverlener beoordeelt welk niveau van horizontaal toezicht FD van toepassing is op basis van de door hem verrichte werkzaamheden en legt dit vast. De verantwoordelijkheid voor de indeling ligt bij de fiscaal dienstverlener.

De Belastingdienst hecht er belang aan dat de FD zijn klant aanmeldt voor de middelen die in het convenant zijn opgenomen. De aan de ondernemingen gelieerde klanten van de FD kunnen ook worden aangemeld. De fiscaal dienstverlener mag ook aangiften aanmelden die hij niet zelf verzorgt, als hij meent dat hij voldoende werkzaamheden verricht om de kwaliteit van de aangifte te borgen.

Periodiek beoordeelt de fiscaal dienstverlener of de onderneming nog aan de voorwaarden voor deelname aan horizontaal toezicht voldoet. Ook heeft hij aandacht voor de tijdige afmelding.



5.2 Opting Out

De fiscaal dienstverlener kan kiezen voor opting out. Het uitgangspunt hierbij is dat de fiscaal dienstverlener alle ondernemingen uit zijn klantenpakket in principe aanmeldt voor horizontaal toezicht FD. Van belang bij opting out is dat de fiscaal dienstverlener een bewuste afweging maakt wie niet aangemeld worden. De relatiebeheerder (op bestuurlijk niveau) maakt afspraken over de invulling indien gebruik gemaakt wordt van opting out.

Opting out is geen andere vorm van horizontaal toezicht FD. De eisen voor aanmelding zijn inhoudelijk niet anders dan voor individuele aanmeldingen en er zijn geen aanvullende kwaliteitseisen. Het proces van aanmelding en de beperkte beoordeling zijn voor opting out hetzelfde als voor iedere andere aanmelding.

Het is essentieel dat de onderneming zich ook bij opting out bewust is van zijn deelname aan horizontaal toezicht FD.

5.3 Logistiek proces van aanmelden

De fiscaal dienstverlener verzorgt de aanmelding. Voor de manier van aanmelden zie bijlage III. De aangemelde onderneming kan onder een ander Belastingkantoor vallen dan waar de relatiebeheerder werkzaam is. Het competente Belastingkantoor van de onderneming blijft verantwoordelijk voor die onderneming. De relatiebeheerder zorgt in deze gevallen voor afstemming met het competente Belastingkantoor.

Voor wat betreft het aanmelden van ondernemingen die in een fiscale eenheid zitten, moeten alle tot de fiscale eenheid behorende fiscale nummers vermeld worden op het formulier. Dus voor de vennootschapsbelasting de moedermaatschappij én alle gevoegde dochtermaatschappijen en voor de btw het fiscale nummer van de fiscale eenheid én de fiscale nummers van alle tot de fiscale eenheid btw behorende belastingplichtigen.

5.4 Beperkte beoordeling

Nadat de fiscaal dienstverlener een onderneming heeft aangemeld, voert de relatiebeheerder een beperkte beoordeling van de aanmelding uit (of hij laat deze onder zijn verantwoordelijkheid uitvoeren). Deze beoordeling omvat 3 onderdelen die samen de beperkte beoordeling vormen:

- administratieve toets
- globale inhoudelijke toets
- afronden lopende problematiek

In de volgende paragrafen zijn aandachtspunten opgenomen voor het uitvoeren van de onderdelen van de beperkte beoordeling. Na deze beoordeling moet de onderneming worden opgenomen in de relevante systemen als deelnemer aan horizontaal toezicht via het convenant van zijn fiscaal dienstverlener.

Het streven is om de beperkte beoordeling binnen twee weken af te ronden. De fiscaal dienstverlener krijgt binnen deze termijn bericht van het resultaat van de beperkte beoordeling. Eventuele bijzonderheden worden met de fiscaal dienstverlener gedeeld. Alle aangiften die na deze datum worden ingediend worden aangemerkt als convenantaangiften. Daarnaast ontvangt de onderneming een bevestiging van de aanmelding.

Als bij een aanmelding blijkt dat het om een organisatie gaat die onder de directie GO categorie Middelgroot valt, neemt de relatiebeheerder contact op met de klantcoördinator. De klantcoördinator voert de beperkte beoordeling uit. Mocht daar aanleiding toe zijn, dan bespreekt de klantcoördinator, in afstemming met de relatiebeheerder, het klantbeeld (van het betreffende onderdeel) van de organisatie met de fiscaal dienstverlener. De bespreking heeft als doel te beoordelen of de organisatie kan deelnemen aan HT FD en de gevolgen voor het behandelplan van de gehele entiteit. Als er een gesprek wordt gevoerd is de termijn voor de beperkte beoordeling vier weken.



Administratieve toets

Bij de administratieve toets wordt beoordeeld tot welke directie de onderneming behoort. Daarnaast wordt de volledigheid en de juistheid van de aanmelding gecontroleerd. Ook wordt beoordeeld of alle relaties van de aangemelde onderneming correct in de systemen van de Belastingdienst zijn opgenomen. Indien de aanmelding ziet op een van de uitgezonderde categorieën zoals vermeld in paragraaf 1.5, meldt de relatiebeheerder dit terug aan de fiscaal dienstverlener.

Globale inhoudelijke toets

Inhoudelijk mogen er geen belemmeringen zijn voor deelname aan horizontaal toezicht FD. Bij de globale inhoudelijke toets wordt de klanthistorie beoordeeld op relevante signalen, zoals:

- bevindingen uit klantcontacten en toezichtactiviteiten;
- concrete signalen van belastingontduiking, witwassen of andere ernstige feiten;
Als er sprake is van dergelijke signalen vindt er eerst *overleg plaats met de competente boetefraudecoördinator*
- betalingsachterstanden.
Als er sprake is van betalingsachterstanden moet er overleg met de competente ontvanger plaatsvinden of sprake is van betalingsonwil.

Afronden lopende problematiek

Een van de doelen van horizontaal toezicht is het komen tot een effectieve en efficiënte werkwijze om de rechtszekerheid te vergroten. Hiertoe bevorderen de onderneming, de fiscaal dienstverlener en de Belastingdienst het werken in de actualiteit. Om werken in de actualiteit mogelijk te maken, moet lopende problematiek worden afgerond.

Het afronden van lopende problematiek omvat alle kwesties die werken in de actualiteit belemmeren en een soepele samenwerking kunnen frustreren. Het kan gaan om lopende boekenonderzoeken, openstaande aangiften en bezwaarschriften. Ook procedurele zaken, zoals achterstanden in het verstrekken van informatie bij de aangiftebehandeling of bij belastingcontroles, vallen hieronder. Onder lopende

problematiek vallen in beginsel uitsluitend al bekende zaken. Er wordt voor de beperkte beoordeling geen uitgebreider onderzoek gedaan dan nodig voor de afhandeling van de bekende lopende problematiek.

Als een openstaand proces in behandeling is, overlegt de relatiebeheerder of de klantcoördinator met de behandelaar. Waar mogelijk wordt de behandeling versneld afgedaan. Als de behandeling niet kan worden afgedaan voordat de beperkte beoordeling is afgerond, neemt de relatiebeheerder of klantcoördinator direct contact op met de fiscaal dienstverlener over de consequenties van de openstaande behandeling. De openstaande processen die nog niet in behandeling zijn genomen moeten waar mogelijk versneld worden afgehandeld.

5.5 Afmelden van ondernemingen

Als de aangemelde onderneming niet langer kan of wil meedoen aan horizontaal toezicht of overstapt naar een andere fiscaal dienstverlener, dient deze te worden afgemeld. De fiscaal dienstverlener meldt aan de Belastingdienst dat de onderneming niet langer deelneemt. Voor de manier van afmelden zie bijlage III

Er zijn diverse omstandigheden waaruit een afmelding volgt. Hiervan wordt een aantal besproken.

Afmelding door onderneming of de fiscaal dienstverlener

De onderneming kan of wil niet langer deelnemen. De nieuw in te dienen aangiften zijn vanaf de datum van afmelden geen convenantaangiften meer. De fiscaal dienstverlener zorgt voor afmelding.



Overstappen naar een andere fiscaal dienstverlener

Een onderneming kan besluiten over te stappen naar een andere fiscaal dienstverlener. In dat geval moet de onderneming bij de oude fiscaal dienstverlener worden afgemeld, ook als hij overstapt naar een andere fiscaal dienstverlener met convenant. De aangiften die worden ingediend na de datum van afmelden zijn geen convenantaangiften meer. De nieuwe fiscaal dienstverlener kan de klant aanmelden.

Opheffing of fusie van de onderneming

Wanneer een onderneming ophoudt te bestaan of fuseert, eindigt de deelname aan horizontaal toezicht op de opheffingsdatum. De aangiften die gaan over de periode tot en met de opheffingsdatum mogen nog onder het convenant worden ingediend, mits de fiscaal dienstverlener voldoende werkzaamheden verricht. De fiscaal dienstverlener zorgt voor afmelding na afhandeling van de laatste aangifte. Een eventueel nieuwe (voorzette) rechtsvorm kan door de fiscaal dienstverlener worden aangemeld.

Faillissement

Bij een faillissement zal de curator optreden in de plaats van de failliet. De curator is de enige die vanaf dat moment nog handelend mag optreden. Daarom kan de failliet vanaf de faillissementsdatum niet langer deelnemen aan horizontaal toezicht. De fiscaal dienstverlener zorgt voor afmelding.

De aangiften die worden ingediend na datum van faillissement zijn geen convenantaangiften meer.

Overlijden

In geval van overlijden is maatwerk noodzakelijk. De fiscaal dienstverlener maakt afspraken met de relatiebeheerder over de datum van afmelding. Als het om een persoon gaat die onder de directie GO categorie middelgroot valt, worden afspraken met de klantcoördinator gemaakt. Voor het vaststellen van de einddatum is bepalend in hoeverre de fiscaal dienstverlener de kwaliteit van de nog in te dienen aangifte kan borgen. De uiterste datum van afmelding is na afhandeling van de laatste aangifte (Fformulier). De fiscaal dienstverlener zorgt voor afmelding.

Afmelding door de Belastingdienst

Er zijn omstandigheden mogelijk die leiden tot beëindiging van deelname aan horizontaal toezicht (zie hoofdstuk 12).

Het uitgangspunt is dat de Belastingdienst deelname alleen onder zwaarwegende omstandigheden opzegt. De Belastingdienst informeert de fiscaal dienstverlener over de afmelding.

Vooroverleg (stap 3)



Vooroverleg (stap 3)



6.1	Verzoek om vooroverleg	38
6.2	Agree to disagree	39
6.3	Aanvragen van beschikkingen	40



Vooroverleg (stap 3)

Dit hoofdstuk gaat over stap 3 van het horizontaal toezicht FD. De belangrijkste functie van vooroverleg is dat het zowel de onderneming als de Belastingdienst zekerheid biedt over de fiscale positie. Door middel van vooroverleg wordt de kwaliteit van de aangifte vooraf versterkt. Binnen horizontaal toezicht neemt vooroverleg een belangrijke plaats in, omdat de Belastingdienst er vanuit gaat dat in de convenantaangiften geen discussiepunten meer aanwezig zijn en de aangifte daardoor in beginsel direct kan worden afgedaan. Vooroverleg geeft zicht op elkaars professionaliteit en intenties en op de kwaliteit van producten en dienstverlening.

Het is mogelijk dat de Belastingdienst en de fiscaal dienstverlener bij vooroverleg het niet eens worden over toepassing van een rechtsregel of de fiscale duiding van de feiten. Dit is een situatie van *agree to disagree*. Dit komt ook aan de orde in dit hoofdstuk.

Daarnaast wordt aandacht besteed aan de verwerking van de aanvragen voor een beschikking.

6.1 Verzoek om vooroverleg¹

Vooroverleg wordt gevoerd als de fiscale kwalificatie van feiten of de interpretatie of toepassing van het (belasting)recht aangaande die feiten niet (geheel) duidelijk is. Mogelijk verschillende opvattingen bespreken de fiscaal dienstverlener en de Belastingdienst vooraf met elkaar². Vooroverleg wordt gevoerd over relevante fiscale zaken. De term 'relevante' heeft hier zowel een kwantitatieve als kwalitatieve betekenis: zowel de aard als de financiële omvang en complexiteit van de kwestie. Vertrekpunt voor het aanvragen van vooroverleg is de inschatting van de fiscaal dienstverlener dat de Belastingdienst een ander standpunt zou kunnen innemen. De Belastingdienst vraagt hiermee van de fiscaal dienstverlener om zich in zijn standpunt te verplaatsen.

Het vooroverleg wordt zoveel mogelijk in de actualiteit gevoerd, maar in elk geval voor of uiterlijk op het moment dat de aangifte wordt ingediend. Voordat vooroverleg bij de Belastingdienst wordt ingediend, wordt gebruik gemaakt van de vaktechnische infrastructuur die de fiscaal dienstverlener ter beschikking staat.

Vooroverleg vindt in alle gevallen plaats op basis van concrete casussen. Het verzoek moet een duidelijke omschrijving van de casus bevatten, waarover een standpunt wordt gevraagd, inclusief alle relevante feiten en omstandigheden en, indien betrekking hebbend op de toepassing van het recht, een helder standpunt of een heldere zienswijze of conclusie bevatten over de fiscale consequenties van de voorgelegde casus. Bij het vooroverleg is het uitgangspunt dat we vertrouwen op een juiste en volledige weergave

¹ Voor een verzoek om vooroverleg is het [Handboek Vooroverleg](#) van de Belastingdienst van toepassing. In het Handboek Vooroverleg worden de kaders voor het vooroverleg zoals vastgesteld in het [Besluit fiscaal bestuursrecht](#) nader uitgewerkt. Ook het [Besluit vooroverleg rulings met een internationaal karakter](#) is van toepassing.

² De transparantie binnen horizontaal toezicht FD, brengt met zich mee dat de fiscaal dienstverlener ook in overleg treedt als de Belastingdienst, op basis van het besluit vooroverleg rulings, mogelijkerwijs geen zekerheid zal verlenen.



van het feitencomplex. Wel kan de Belastingdienst om nadere informatie vragen als dit naar zijn oordeel noodzakelijk is voor het beoordelen van de casus. De behandelaar van het vooroverleg informeert de relatiebeheerder op het moment dat dit zich voordoet. De fiscaal dienstverlener en de Belastingdienst zullen door samenwerking maatgevoel ontwikkelen voor de onderwerpen die in vooroverleg moeten worden gebracht. Ook dit is een onderwerp van de leercirkel.

De Belastingdienst verplaatst zich ook in de positie van de fiscaal dienstverlener en de onderneming. De vraag is of de voorgestelde oplossing past binnen wet en regelgeving.

De fiscaal dienstverlener levert het verzoek met onderbouwing schriftelijk³ ter attentie van de relatiebeheerder aan. De relatiebeheerder zorgt dat het verzoek onmiddellijk in behandeling wordt genomen. Uitgangspunt hierbij is dat het vooroverleg wordt behandeld door het competente belastingkantoor (MKB of GO) van de betreffende onderneming. Om de snelheid te bevorderen, kan de fiscaal dienstverlener het verzoek van een middelgrote organisatie ook rechtstreeks aan de klantcoördinator sturen.

De Belastingdienst verwacht van de fiscaal dienstverlener dat hij zijn standpunten voor vooroverleg tijdig voorlegt. De Belastingdienst verplicht zichzelf snel te reageren op verzoeken om vooroverleg en het eigen standpunt duidelijk te maken. De Belastingdienst houdt hierbij rekening met de belangen van de fiscaal dienstverlener en de onderneming en de complexiteit van het verzoek. De relatiebeheerder bewaakt dit proces en de voortgang. Als een inhoudelijk antwoord minder snel kan worden gegeven, bespreekt de relatiebeheerder het proces met de fiscaal dienstverlener. Voor een nadere toelichting hierop zie bijlage II, uitwerking van het serviceniveau.

³ Onder schriftelijk wordt ook verstaan per email

6.2 Agree to disagree

De fiscaal dienstverlener en de onderneming behouden het recht om een eigen standpunt in te nemen. De algemeen geldende regels voor bezwaar en beroep zijn van toepassing. Uitgangspunt is dat uit het vooroverleg alle relevante feiten en omstandigheden bekend zijn, zodat enkel nog de toepassing van een rechtsregel, de fiscale duiding of de waardering van de feiten een vraagstuk kan zijn.

De aangifte waarbij sprake is van agree to disagree moet in de systemen van de Belastingdienst herkenbaar zijn. Hoe de fiscaal dienstverlener dit bij het indienen van de aangifte moet aangeven, wordt in het volgende hoofdstuk beschreven.

Het kan voorkomen dat een situatie van agree to disagree ziet op een rechtsvraag die veel convenantaangiften raakt. Voor dit soort meervoudige agree to disagree-situaties is binnen horizontaal toezicht FD, binnen de grenzen van paragraaf 10 BFB, een proces ingericht met afspraken om hier op een efficiënte wijze mee om te gaan. Voorwaarden om afspraken te kunnen maken is onder andere dat het gaat om een belangrijk aantal identieke zaken, dat zijn casussen met één of een beperkt aantal eenduidige rechtsvragen, met een relevant fiscaal belang. Hierbij mogen de individuele omstandigheden geen rol spelen.

Op het moment dat een fiscaal dienstverlener en de Belastingdienst geen overeenstemming bereiken bij een verzoek om vooroverleg en de fiscaal dienstverlener van mening is dat het hier om een groot aantal casussen gaat, meldt hij dit bij de relatiebeheerder. Deze zal het proces voor meervoudige agree to disagree-situaties in gang zetten binnen de verantwoordelijk directie, de vaktechniek en procesregie. Het is hierbij van belang dat deze melding in een zo vroeg mogelijk stadium gebeurt, zodat het proces ook tijdig gestart kan worden.

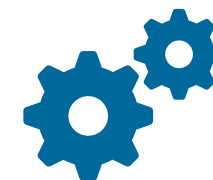
De Belastingdienst start het proces met een quick scan om de rechtsvraag en de omvang van de casus in kaart te brengen. In overleg met de fiscaal dienstverlener en vaktechniek leidt het proces tot een besluit of er sprake is van een meervoudige agree to disagree-situatie en op welke manier daarmee omgegaan wordt. In het hele proces wordt de koepelorganisatie betrokken zonder herleidbare gegevens te delen.

6.3 Aanvragen van beschikkingen

Naast verzoeken om vooroverleg zijn er ook aanvragen van in de belastingwet geregelde beschikkingen. Voor bepaalde aanvragen is een specifiek serviceniveau afgesproken. In bijlage II zijn deze uitgewerkt.

Indienen en verwerken van de aangifte (stap 4)





Indienen en verwerken van de aangifte (stap 4)

7.1	Technische onvolkomenheden en inconsistenties	43
7.2	Ontoelaatbare uitworp	43
7.3	Agree to disagree	43



Indienen en verwerken van de aangifte (stap 4)

In beginsel worden de ingediende convenantaangiften direct verwerkt.

Uitzonderingen zijn:

- technische onvolkomenheden en inconsistenties;
- ontoelaatbare uitworp over de juistheid van de aangifte;
- agree to disagree;
- steekproefsgewijs controleren van de aangifte (zie hoofdstuk 8);
- concrete signalen van materiële fouten;
- centraal geselecteerde risicogerichte boekenonderzoeken voor aangiften in niveau fiscaliteit;
- landelijke acties (zie paragraaf 2.1) voor aangiften in niveau fiscaliteit en juistheid;

Als een uitzondering zich voordoet kiest de Belastingdienst voor een werkwijze die in overeenstemming is met een inschatting van de aard, de omvang en de oorzaak. Bij de laatste drie uitzonderingen is het ook mogelijk dat een onderzoek wordt ingesteld nadat de aanslag al is vastgesteld

7.1 Technische onvolkomenheden en inconsistenties

Als een aangifte technisch niet consistent is, kan deze niet door de systemen van de Belastingdienst afgehandeld worden. Vaak zal er sprake zijn van een fout. Er vindt zo snel mogelijk afstemming plaats met de fiscaal dienstverlener om deze fout te herstellen.

7.2 Ontoelaatbare uitworp

Als een aangifte informatie bevat die niet juist kan zijn (kennelijke fout), wordt deze door het systeem uitgeworpen. Als dit zich voordoet, neemt de relatiebeheerder contact op met de fiscaal dienstverlener. De relatiebeheerder maakt afspraken over de manier waarop de fiscaal dienstverlener eventuele fouten in de aangifte herstelt (zie hoofdstuk 11).

7.3 Agree to disagree

Zoals aangegeven in paragraaf 6.2 dient de aangifte waarbij sprake is van agree to disagree herkenbaar te zijn in de systemen van de Belastingdienst. Hoe dat moet worden hierna beschreven.

Verwerken van de aangiften

Het proces voor de aangifte vennootschapsbelasting en inkomstenbelasting waarbij sprake is van agree to disagree verloopt als volgt:

- Direct nadat duidelijk is dat er geen overeenstemming is bereikt, wordt een signalering in de systemen opgenomen. Hierdoor wordt de aanslag niet automatisch opgelegd.
- De behandelaar spreekt met de fiscaal dienstverlener af welk fiscaal standpunt in de aangifte wordt verwerkt en hoe het verdere proces verloopt.

Meervoudige agree to disagree-situaties

Wanneer sprake is van een meervoudige agree to disagree-situatie worden maatwerk procesafspraken gemaakt. Daarbij wordt de wijze van indienen van de aangiften en opname in de systemen meegenomen.



Steekproefsgewijs controleren van aangiften (stap 5)





Steekproefs- gewijs controleren van aangiften (stap 5)

8.0 Steekproefsgewijs controleren van aangiften (stap 5)

46



Steekproefsgewijs controleren van aangiften (stap 5)

Bij de steekproefsgewijze controle van aangiften wordt informatie verkregen over de kwaliteit van de convenantaangiften en het kwaliteitssysteem van de fiscaal dienstverlener. De bevindingen leveren daarnaast inzicht in de werking van het horizontaal toezicht FD als geheel. In deze stap wordt inhoudelijk gekeken naar de kwaliteit van de convenantaangifte.

Bij de steekproefsgewijze controle is er sprake van een aselechte en statistisch verantwoorde selectie van te controleren ondernemingen. De trekking van deze steekproef wordt centraal gecoördineerd.

Er wordt bij horizontaal toezicht FD gestreefd naar het bieden van zekerheid. Dit betekent dat de ongeregelde convenantaangiften in onderzoek worden genomen. Zodra de eerstvolgende horizontaal toezicht winstaangifte uit de entiteit is ontvangen, wordt het onderzoek gestart¹. De fiscaal dienstverlener en de onderneming worden zo snel mogelijk op de hoogte gesteld van het steekproefonderzoek. Bij controles van convenantaangiften die in de steekproef vallen, gelden behandeltermijnen. Zie hiervoor ook bijlage II.

De controleopdracht bij deze steekproefonderzoeken is voor alle onderzoeken hetzelfde, te weten het instellen van een volledig boekenonderzoek voor alle middelen. De onderzoeken moeten CABconform² worden uitgevoerd. De administratie van de onderneming wordt ook betrokken in het onderzoek. Bij de uitvoering wordt de onderneming zo min mogelijk belast. Een gesprek met de onderneming zal in ieder geval deel uitmaken van het onderzoek.

In de eerste fase van de controle wordt een beeld gevormd van de onderneming en een controleprogramma opgesteld. Bij het opstellen van het controleprogramma wordt zoveel mogelijk gesteund op de werkzaamheden die de fiscaal dienstverlener al uitgevoerd heeft. Hiervoor wordt onder meer kennis genomen van het klantdossier van de fiscaal dienstverlener. In het controleprogramma staat welke werkzaamheden nog moeten worden uitgevoerd om de aanvaardbaarheid van de aangiften vast te stellen. Het controleprogramma wordt met de fiscaal dienstverlener gedeeld en besproken.

De uitkomsten van het onderzoek kunnen niet alleen leiden tot aanpassingen van de aangiften, maar ook tot verbeteringen in het kwaliteitssysteem van de fiscaal dienstverlener (de leercirkel). De bevindingen van het onderzoek worden besproken met de fiscaal dienstverlener en de onderneming. Het onderzoek wordt afgesloten met een rapport en het opleggen van de aanslagen. De bevindingen ten behoeve van de leercirkel worden door de relatiebeheerder met de fiscaal dienstverlener besproken.

¹ Het kan zijn dat entiteitsopbouw dusdanig is dat er op een andere winstaangifte moet worden gewacht voordat het boekenonderzoek kan worden aangekondigd.

² https://download.belastingdienst.nl/belastingdienst/docs/cab_dvq221z4fd.pdf

Monitoring en evaluatie van het convenant (stap 6)



Monitoring en evaluatie van het convenant (stap 6)



9.1	Monitoring	49
9.2	Evaluatie	49
9.3	Gewijzigde omstandigheden	50
9.4	Verlengen en beëindigen van een convenant	50



Monitoring en evaluatie van het convenant (stap 6)

Dit hoofdstuk gaat over monitoring en evaluatie van het fiscaal dienstverlenersconvenant. Daarnaast wordt aandacht besteed aan gewijzigde omstandigheden gedurende de looptijd, continuering en beëindiging van het convenant.

9.1 Monitoring

Monitoren is verzamelen van informatie door de Belastingdienst over de werking van het convenant en de samenwerking tussen de fiscaal dienstverlener en de Belastingdienst. Monitoring is een continu proces. De informatie voor de monitoring komt uit de stappen 1 tot en met 5 van het horizontaal toezicht FD. Bezien wordt of uit de analyse van de informatie aanwijzingen komen voor onjuistheden in aangiften of concrete risico's die niet worden afgedekt door het kwaliteitssysteem van de fiscaal dienstverlener. De informatie uit de monitoring vormt hiermee input voor de leercirkel. De uitkomsten van de monitoring worden besproken tijdens de evaluatie.

De relatiebeheerder verzamelt in ieder geval de volgende informatie ten behoeve van de monitoring:

- bijzonderheden uit beperkte beoordeling van aangemelde klanten;
- ontoelaatbare uitworp;
- (repeterende) uitworpredenen die kunnen wijzen op tekortkomingen in het kwaliteitssysteem;
- frequentie en bijzonderheden over het proces rondom en de uitkomsten van het vooroverleg;
- uitkomsten van de steekproefsgewijs geselecteerde boekenonderzoeken;
- gerealiseerde doorlooptijden;
- relevante informatie die wordt verkregen over deelnemende middelgrote organisaties die vallen onder de directie GO.

Uit het toezicht op de aangiften die niet zijn aangemeld voor horizontaal toezicht kan informatie over de werking van het kwaliteitssysteem van de fiscaal dienstverlener zijn verkregen. Deze informatie wordt ook voor de monitoring gebruikt.

9.2 Evaluatie

De resultaten van de monitoring worden besproken tijdens de evaluatie. Het is voor de fiscaal dienstverlener én voor de Belastingdienst van belang om periodiek de wederzijdse ervaringen met elkaar te bespreken en verder invulling te geven aan de leercirkel.

Het evaluatiegesprek wordt gevoerd met de bestuurlijk verantwoordelijke van de fiscaal dienstverlener. Van de zijde van de Belastingdienst neemt een vertegenwoordiger van het management deel aan dit gesprek en indien nodig een vertegenwoordiger van de directie GO. De evaluatie vindt minimaal een keer per jaar plaats. De relatiebeheerder is verantwoordelijk voor het organiseren van de evaluatie.

Het volgende komt aan de orde bij de evaluatie:

- het proces en de tussentijdse afstemmingsmomenten;
- de bereikte resultaten, onder ander het aantal deelnemende ondernemingen;
- de te bereiken resultaten voor de toekomst;
- informatie welke uit monitoring is verkregen;
- een analyse van de verzamelde gegevens en gezamenlijke verbeterpunten;
- de leercirkel en de invulling daarvan;
- wederzijdse ervaringen;
- looptijd en continuering van het convenant.

Van de evaluatie en de gemaakte afspraken wordt een gespreksverslag gemaakt. Dit verslag wordt met elkaar gedeeld.



9.3 Gewijzigde omstandigheden

Gedurende de looptijd van het convenant kunnen de omstandigheden veranderen. Voor de Belastingdienst kunnen veranderingen optreden, zoals veranderingen in beleid en organisatie. Voor de fiscaal dienstverlener kunnen veranderingen optreden door onder andere bestuurs of aandeelhouderswisselingen, wijzigingen in de organisatie (fusies, overnames en ontvechtingen) en de structuur. Beide partijen stellen dergelijke verandering aan de orde op het moment dat deze zich voordoen. Daarbij bezien zij ook wat de veranderingen voor het convenant betekenen. Als de veranderingen ingrijpend zijn, worden de uitgangspunten van het convenant nog eens doorgenomen en eventueel bevestigd.

Als de bestuurder van de fiscaal dienstverlener (de ondertekenaar van het convenant) wisselt, hoeft er geen nieuw convenant gesloten te worden. Er is immers getekend namens het kantoor van de fiscaal dienstverlener. Een gesprek over de verwachtingen over en weer betreffende horizontaal toezicht en hoe beide partijen hun samenwerking ervaren en wensen te continueren is doorgaans wel op zijn plaats.

Als de fiscaal dienstverlener het lidmaatschap beëindigt met de koepel waarmee hij deelneemt aan horizontaal toezicht, vervalt ook het convenant met de Belastingdienst. De fiscaal dienstverlener meldt dit direct aan de relatiebeheerder. De fiscaal dienstverlener en de relatiebeheerder maken afspraken over de afwikkeling van het convenant en de gevolgen voor de aangesloten ondernemingen.

9.4 Verlengen en beëindigen van een convenant

Een convenant wordt afgesloten voor de duur van vijf jaar. Daarom wordt eens in de vijf jaar bij de evaluatie bepaald of partijen verlenging wenselijk en mogelijk vinden. Verlenging vindt telkens plaats voor vijf jaar.

Gewijzigde omstandigheden kunnen aanleiding geven het convenant op te zeggen. Wanneer een van beide partijen het convenant wil opzeggen volgt mondeling overleg. Degene die het convenant wil beëindigen deelt de redenen daarvan schriftelijk mee. De relatiebeheerder treedt in dit geval altijd in overleg met vaktechniek en het management van de Belastingdienst. Afhankelijk van de omvang van de fiscaal dienstverlener en reden van beëindiging vindt afstemming plaats met de verantwoordelijke directie.

De Belastingdienst zal het convenant alleen onder zwaarwegende omstandigheden schorsen of opzeggen (zie hoofdstuk 12). Hierbij wordt een redelijke termijn in acht genomen.

Wanneer het convenant daadwerkelijk wordt opgezegd zorgt de relatiebeheerder voor afmelding van het convenant in de systemen. Als gevolg hiervan worden aangiften van deelnemende ondernemingen die na de einddatum binnenkomen niet meer als convenantaangiften behandeld. De fiscaal dienstverlener informeert de aangemelde ondernemingen over de beëindiging van het convenant en de gevolgen daarvan.



Invordering



Invordering



10.1 Invordering als onderdeel van horizontaal toezicht 53



Invordering

Deelname aan horizontaal toezicht FD omvat niet alleen het indienen van convenantaangiften, maar heeft ook betrekking op het proces van het juist, tijdig en volledig betalen van belastingen. Dit hoofdstuk gaat over de invordering als onderdeel van horizontaal toezicht FD.

10.1 Invordering als onderdeel van horizontaal toezicht

Bij horizontaal toezicht FD steunt de Belastingdienst op het werk dat een fiscaal dienstverlener voor een onderneming doet. De fiscaal dienstverlener heeft daarbij ook aandacht voor het betaalgedrag van zijn klanten en voor (mogelijke toekomstige) liquiditeitsproblemen.

De opdracht en volmacht van de fiscaal dienstverlener moeten zich binnen horizontaal toezicht FD nadrukkelijk ook uitstrekken tot het behartigen van de belangen van de onderneming ten behoeve van de invordering.

De werkzaamheden die de fiscaal dienstverlener uitvoert voor zijn klanten zullen per opdracht verschillen. Ten aanzien van de invordering heeft de fiscaal dienstverlener een andere verantwoordelijkheid dan voor de in te dienen convenantaangifte. De fiscaal dienstverlener kan niet verantwoordelijk worden gehouden voor het daadwerkelijk en op tijd betalen van de verschuldigde belasting, dat blijft te allen tijde de verantwoordelijkheid van zijn klant. De fiscaal dienstverlener vervult een rol in het bevorderen van een tijdige betaling van de door de onderneming verschuldigde belasting. Als tijdige betaling niet mogelijk is, zal dit in een zo vroeg mogelijk stadium kenbaar worden gemaakt aan de Belastingdienst.

De mogelijkheid bestaat tot vroegtijdig overleg ten aanzien van invorderingsproblemen. De onderneming heeft daarbij recht op een duidelijk standpunt van de Belastingdienst.

De fiscaal dienstverlener onderbouwt zijn verzoeken met alle relevante feiten en voorziet deze van reële verwachtingen. De Belastingdienst handelt adequaat en proportioneel naar aanleiding van deze informatie. Daarbij vertrouwt de Belastingdienst op de gepresenteerde feiten en omstandigheden. De Belastingdienst zal zonder aanleiding geen aanvullende informatie opvragen. Indien de behandelaar constateert dat sprake is van informatie die niet juist kan zijn, wordt via de relatiebeheerder of klantcoördinator contact opgenomen met de fiscaal dienstverlener.

Binnen de mogelijkheden die de wet en regelgeving biedt, wordt constructief meegedacht door de ontvanger. Hierbij heeft hij oog voor de belangen van de onderneming. Deelname aan horizontaal toezicht zal hierbij als positieve voorinformatie worden meegewogen.

Het verzoek zal conform het geboden serviceniveau worden afgedaan. Deze staan uitgewerkt in bijlage II. De relatiebeheerder bewaakt het proces.



Fouten en boetes





Fouten en boetes

11.1 Fouten	56
11.2 Boetes	57
11.3 Gevolgen kwaliteitssysteem	57



Fouten en boetes

Ook binnen horizontaal toezicht kan op enig moment blijken dat ingediende aangiften fouten bevatten. Dit hoofdstuk beschrijft hoe om te gaan met geconstateerde fouten en welke boetes daar eventueel bij passen.

11.1 Fouten

Wanneer een fout is geconstateerd in een convenantaangifte is het van belang te onderzoeken wat daarvan de oorzaak is voordat herstel plaatsvindt.

Oorzaak van de fout

De vooronderstelling van de Belastingdienst is ook bij horizontaal toezicht dat fouten onbewust en niet opzettelijk worden gemaakt. De relatiebeheerder bespreekt de fout met de fiscaal dienstverlener. Dit vraagt om een open en constructieve houding in de samenwerking.

Bij het gesprek naar de foutoorzaak worden de volgende vragen gesteld:

- Bij wie is de fout ontstaan, bij de onderneming of de fiscaal dienstverlener?
- Hoe is de fout ontstaan?
- Is de fout incidenteel of structureel van aard?
- Welke actie is naar aanleiding van de fout ondernomen?

Bij de vervolgstappen zijn de uitgangspunten van responsief handhaven leidend. De maatregel die de Belastingdienst neemt, is in overeenstemming met de aard, de omvang en de oorzaak van de fout.

Herstel van de fout

Alle geconstateerde fouten moeten worden hersteld. De wijze waarop fouterherstel plaatsvindt, kan variëren. In sommige gevallen kan de fiscaal dienstverlener zelf de gemaakte fouten in een openstaande of een toekomstige aangifte herstellen. In andere gevallen zullen navorderingen of naheffingen worden opgelegd.

Als een fout is geconstateerd, komt de vraag aan de orde of de fiscaal dienstverlener actie moet ondernemen gericht op het traceren en herstellen van (eventuele) fouten in het verleden. We kunnen een tweetal situaties onderscheiden. In de eerste plaats kan het zo zijn dat bij het ontdekken van de fout automatisch vaststaat dat diezelfde fout zich ook in eerdere aangiften van de betreffende onderneming heeft voorgedaan. Het gaat dan dus feitelijk om een bekende fout. In dergelijke gevallen wordt een redelijke schatting van de omvang van de fout gemaakt. De werkzaamheden die mogen worden verwacht van de fiscaal dienstverlener om de omvang van de fout nauwkeuriger te bepalen, nemen toe naarmate de geconstateerde fout een groter belang vertegenwoordigt.

Het is ook mogelijk dat het onduidelijk is of aangiften uit eerdere tijdvakken fouten bevatten. Het hangt dan van de ernst en de mate van verwijtbaarheid af of die andere aangiften moeten worden onderzocht. In dat geval stemt de relatiebeheerder intern af met de vaktechniek en extern met de fiscaal dienstverlener.



11.2 Boetes

Voor de vraag of een verzuim of een vergrijpboete moet worden opgelegd, is het Besluit Bestuurlijke Boeten Belastingdienst (hierna BBBB) van toepassing. De werking van dit besluit is voor deelnemers aan horizontaal toezicht niet anders dan voor andere ondernemingen.

Het eventueel opleggen van een boete en de hoogte daarvan is in elke situatie afhankelijk van de specifieke feiten en omstandigheden. In elke situatie is sprake van individuele straftoemeting.

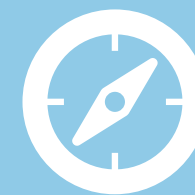
Er kan alleen sprake zijn van het opleggen van een vergrijpboete als er sprake is van verwijtbaar gedrag bij de onderneming. De fiscaal dienstverlener wordt in de gelegenheid gesteld zich uit te laten over de oorzaak en eventuele verwijtbaarheid.

Op basis van het BBBB kan voor de individuele straftoemeting rekening worden gehouden met een constructieve opstelling van de onderneming na de constatering van de fout. Actief participeren in horizontaal toezicht en een positieve opstelling om fouten te herstellen en te voorkomen, kunnen hier relevante factoren zijn.

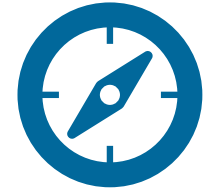
11.3 Gevolgen kwaliteitssysteem

Wanneer fouten worden geconstateerd, gaat de fiscaal dienstverlener vervolgens na of aanpassingen in het kwaliteitssysteem nodig zijn. Hij kijkt hier in het bijzonder naar de oorzaak van de fout, zoals hiervoor beschreven. Het kan voorkomen dat de fout aan het kwaliteitssysteem van de fiscaal dienstverlener te wijten is. Het is dan van belang dat de fiscaal dienstverlener maatregelen neemt om deze fout in de toekomst te voorkomen. Dit draagt bij aan de leercirkel.

Verwachtingen en niet voldoen aan de verwachtingen



Verwachtingen en niet voldoen aan de verwachtingen



12.1	De verwachtingen ten aanzien van de Belastingdienst	60
12.2	De verwachtingen ten aanzien van fiscaal dienstverlener	61
12.3	De verwachtingen ten aanzien van de deelnemende onderneming	61
12.4	Als de fiscaal dienstverlener niet voldoet aan de verwachtingen	61
12.5	Maatregelen als de Belastingdienst niet voldoet aan de verwachtingen	63



Verwachtingen en niet voldoen aan de verwachtingen

Horizontaal toezicht is een proces waarbij partijen geregeld met elkaar in gesprek zijn over de samenwerking. De situatie kan zich voordoen dat de samenwerking onder een fiscaal dienstverlenersconvenant niet voldoet aan de verwachtingen van de partijen. Het is daarbij mogelijk dat één van de partijen ontevreden is over het nakomen van de afspraken.

Dit hoofdstuk vat samen aan welke verwachtingen partijen moeten voldoen en wat zij kunnen ondernemen indien niet wordt voldaan aan deze verwachtingen.

12.1 De verwachtingen ten aanzien van de Belastingdienst

In deze leidraad en het fiscaal dienstverlenersconvenant is beschreven dat de Belastingdienst binnen horizontaal toezicht FD:

- samenwerkt met de fiscaal dienstverlener op basis van vertrouwen, begrip en transparantie;
- steunt op het werk dat de fiscaal dienstverlener voor zijn klant (de onderneming) doet;
- het uitgangspunt hanteert dat de fiscaal dienstverlener namens de onderneming een convenantaangifte indient;
- het toezicht niet alleen richt op herstel van fouten in het verleden, maar ook op het voorkomen van (dezelfde) fouten in de toekomst;
- zorgt voor een gelijk speelveld voor fiscaal dienstverleners die deelnemen aan horizontaal toezicht;
- voor horizontaal toezicht een aangepast serviceniveau biedt en deze nakomt;
- per fiscaal dienstverlener een vast aanspreekpunt aanwijst; de relatiebeheerder;
- het toezicht aanpast aan op basis van de door de fiscaal dienstverleners verrichte werkzaamheden;
- informatie deelt over de kwaliteit van de convenantaangiften met de (koepelorganisatie van) fiscaal dienstverleners voor zover de geheimhoudingsplicht en de AVG dat toelaten;
- bij geconstateerde fouten maatregelen neemt die in overeenstemming zijn met de aard en omvang van de fout en oorzaak van de fout;
- vertrouwt op de gepresenteerde feiten en omstandigheden.



12.2 De verwachtingen ten aanzien van fiscaal dienstverlener

In deze leidraad en in het fiscaal dienstverlenersconvenant is beschreven dat de fiscaal dienstverlener binnen horizontaal toezicht FD:

- samenwerkt met de Belastingdienst op basis van vertrouwen, begrip en transparantie;
- bereidwillig is in de naleving van de wettelijke verplichtingen;
- de intentie heeft de fiscale regelgeving correct toe te passen;
- beschikt over een adequaat kwaliteitssysteem en dit onderhoudt;
- klanten aanmeldt die de uitgangspunten onderschrijven van horizontaal toezicht;
- voldoende klanten aanmeldt;
- periodiek beoordeelt of de klanten nog voldoen aan de eisen van horizontaal toezicht;
- zorg draagt voor convenantaangiften (paragraaf 2.1);
- inzage verleent in de aan de convenantaangiften ten grondslag liggende gegevens, binnen de geldende wet- en regelgeving zonder terughoudendheid en zonder voorbehoud;
- geconstateerde fouten herstelt;
- onderzoekt of bij fouten het kwaliteitssysteem moet worden aangepast;
- zorgt voor een adequate vastlegging van de deelnemende klanten (tijdige aan- en afmelding);
- tijdig vooroverleg voert over relevante fiscale zaken waarover verschil van inzicht tussen de fiscaal dienstverlener en de Belastingdienst is ontstaan of kan ontstaan;
- aandacht heeft voor het betaalgedrag van zijn klanten en voor mogelijke toekomstige liquiditeitsproblemen van zijn klanten.

12.3 De verwachtingen ten aanzien van de deelnemende onderneming

In deze leidraad en in het fiscaal dienstverlenersconvenant is beschreven dat de deelnemende onderneming:

- de uitgangspunten van horizontaal toezicht onderschrijft;
- een relatie met de Belastingdienst wil op basis van vertrouwen, begrip en transparantie;
- de gegevens voor het opmaken van een convenantaangifte tijdig, juist en volledig aanlevert;
- de verschuldigde belasting juist, tijdig en volledig wil betalen;
- tijdig betalingsproblemen bij zijn fiscaal dienstverlener meldt.

12.4 Als de fiscaal dienstverlener niet voldoet aan de verwachtingen

Als er signalen zijn dat de fiscaal dienstverlener niet aan de verwachtingen voldoet, bespreekt de relatiebeheerder dit met de fiscaal dienstverlener. Indien er inderdaad sprake is van een tekortkoming bij de fiscaal dienstverlener, bespreken de fiscaal dienstverlener en de relatiebeheerder welke maatregelen er nodig zijn om de tekortkoming te herstellen en/of te voorkomen in de toekomst. De maatregelen worden vastgelegd inclusief de termijn waarbinnen die gerealiseerd moeten zijn. De relatiebeheerder kan op een later tijdstip vaststellen of de maatregelen (tijdig) zijn nagekomen.



12.4.1 Escalatie

In het geval dat de fiscaal dienstverlener en de relatiebeheerder niet tot de gezamenlijke conclusie komen dat er sprake is van een tekortkoming of er geen overeenstemming is over maatregelen dan vindt escalatie plaats naar de regiodirecteur van de Belastingdienst en de bestuurlijk verantwoordelijke van de fiscaal dienstverlener. Als er sprake is van een lokale vestiging van een kantoororganisatie vindt er een tussenstap plaats via de relatiebeheerder op bestuurlijk niveau en het management van de kantoororganisatie.

De regiodirecteur bespreekt de veronderstelde tekortkoming met de bestuurlijk verantwoordelijke van de fiscaal dienstverlener. Indien zij gezamenlijk tot de conclusie komen dat er sprake is van een tekortkoming, bespreken zij de maatregelen die nodig zijn om deze tekortkoming te herstellen en/of te voorkomen in de toekomst. De maatregelen en de termijn waarbinnen die gerealiseerd moeten zijn, worden vastgelegd. De fiscaal dienstverlener en de Belastingdienst kunnen bij een volgend evaluatiemoment vaststellen of de maatregelen (tijdig) zijn nagekomen.

12.4.2 Schorsen en beëindigen fiscaal dienstverlenersconvenant

Als de maatregelen die de fiscaal dienstverlener heeft getroffen (achteraf) onvoldoende blijken, kan de regiodirecteur aan de verantwoordelijke directie het voorstel doen om de afspraken in het convenant te schorsen. Schorsen is het tijdelijk buiten werking stellen van het aangepaste toezicht voor een gedeelte of het gehele klantenpakket van de fiscaal dienstverlener. Tijdens de schorsing wordt de fiscaal dienstverlener alsnog in de gelegenheid gesteld voldoende maatregelen te treffen om de geconstateerde gebreken te herstellen en/of te voorkomen in de toekomst. Het convenant wordt geschorst tot het moment dat de tekortkoming is opgeheven. Als dit naar het oordeel van de Belastingdienst niet binnen de gestelde termijn gebeurt, kan de verantwoordelijke directie het fiscaal dienstverlenersconvenant eenzijdig beëindigen. In geval van deelname aan het horizontaal toezicht FD via een koepelorganisatie, vindt de eenzijdige beëindiging pas plaats, nadat de visie van de koepelorganisatie is ontvangen (voor zover dit niet in strijd is met de geheimhoudingsplicht of AVG).

Schorsen en beëindigen wordt schriftelijk en gemotiveerd meegedeeld aan de fiscaal dienstverlener. Bij het beëindigen van het convenant vervallen per direct de afspraken uit het convenant en de Leidraad. Het is de verantwoordelijkheid van de fiscaal dienstverlener om zo nodig zijn klanten in te lichten.

Overigens kunnen partijen te allen tijde onderling overeenkomen dat horizontaal toezicht geen of niet langer de gewenste vorm van samenwerking is en het fiscaal dienstverlenersconvenant beëindigen.

12.4.3 Strafrechtelijke vervolging

Als er een redelijk vermoeden is van een delict dat de fiscaliteit raakt van een onderneming die deelneemt aan horizontaal toezicht waarbij de fiscaal dienstverlener is betrokken of door de fiscaal dienstverlener zelf, zal de Belastingdienst in contact treden met de fiscaal dienstverlener. Dit is pas mogelijk als de fiscaal dienstverlener en/of de klant als verdachte is aangemerkt en nadat afstemming heeft plaatsgevonden met de FIOD. In het contact wordt rekening gehouden met de rechten die de verdachte heeft. Al naar gelang de omvang en de ernst van de fraude¹ zal de Belastingdienst proportionele maatregelen nemen. Deze kunnen uiteenlopen van de schorsing van afspraken in het fiscaal dienstverlenersconvenant tot als uiterste consequentie het beëindigen van het fiscaal dienstverlenersconvenant. Dat kan in onderling overleg als het strafrechtelijk onderzoek dat toelaat. Het fiscaal dienstverlenersconvenant kan ook eenzijdig worden beëindigd vanwege de aard en omvang van de verdenking.

¹ Bij fraude wordt bedoeld op de situatie waarin grofschuldig of opzettelijk geen aangifte of een onjuiste of onvolledige aangifte wordt gedaan of de verschuldigde belasting niet, niet-geheel of niet tijdig wordt betaald ([Kamerbrief fraudeaanpak Belastingdienst](#)). Zie ook [handboek controle](#) 12.7 voor sfeerovergang.

12.4.4 Herstel van de relatie na beëindiging van het fiscaal dienstverleners-convenant

Of de relatie in het kader van horizontaal toezicht kan worden hersteld is afhankelijk van de factoren die hebben geleid tot de beëindiging van het fiscaal dienstverleners-convenant en hetgeen de fiscaal dienstverlener heeft ondernomen om de tekortkoming te herstellen en herhaling te voorkomen. Herstel is onder meer afhankelijk van de volgende factoren:

- een onderzoek op welke onderdelen de kwaliteitsmaatregelen hebben tekortgeschoten en op welke wijze dit in de toekomst zal worden voorkomen;
- indien er sprake was van een strafrechtelijke verdenking, de uitkomst van het strafrechtelijke onderzoek;
- de vraag wie binnen de organisatie betrokken was bij de (strafrechtelijke) handelingen en welke maatregelen zijn getroffen jegens deze persoon of personen;
- een intern onderzoek door de fiscaal dienstverlener of soortgelijke fenomenen zich ook in andere gevallen hebben voorgedaan en op welke wijze die worden opgelost door de fiscaal dienstverlener.

12.5 Maatregelen als de Belastingdienst niet voldoet aan de verwachtingen

Als de fiscaal dienstverlener meent dat de Belastingdienst niet voldoet aan de verwachtingen, meldt hij dit aan de relatiebeheerder. De relatiebeheerder treedt zo spoedig mogelijk in contact met zijn teamleider en regiodirecteur om te bezien welke maatregelen getroffen moeten worden om de tekortkoming op te lossen.

Als de maatregelen naar het oordeel van de fiscaal dienstverlener onvoldoende zijn of de tekortkoming betreft het handelen van de relatiebeheerder zelf, vindt escalatie plaats. Het bestuur van de fiscaal dienstverlener kan zich, via een door de verantwoordelijke directie aangewezen medewerker, richten tot de regiodirecteur van de Belastingdienst met het verzoek de tekortkoming alsnog op te lossen.

Het kan voorkomen dat deze oplossing naar het oordeel van de fiscaal dienstverlener onvoldoende is of de fiscaal dienstverlener kan of wil op voorhand geen gebruik maken van de hierboven genoemde stappen. In die gevallen kan de fiscaal dienstverlener zich te allen tijde wenden tot zijn aan horizontaal toezicht deelnemende koepelorganisatie. Deze treedt in overleg met de verantwoordelijke directie om het geschil op te lossen.

Daarnaast kan de fiscaal dienstverlener te allen tijde besluiten dat horizontaal toezicht niet langer de gewenste vorm van samenwerking is en de relatie in dit kader beëindigen.

Deze maatregelen laten onverlet dat de normale klachtenprocedure bij de Belastingdienst openstaat. Na de afdoening van een klacht door de Belastingdienst (onder de daarvoor geldende regels) is een klacht bij de Nationale Ombudsman mogelijk.



Bijlage I

Standaard fiscaal dienstverleners- convenant



Bijlage I

Standaard fiscaal dienstverleners- convenant

Looptijd, evaluatie en (tussentijdse) beëindiging	66
Ondertekening	67



Bijlage I

Bijlage van de Leidraad HT FD

Versie van de bijlage: 10 september 2021

Partijen,

[fiscaal dienstverlener] (hierna 'het kantoor') gevestigd te [vestigingsplaats],
vertegenwoordigd door [titulatuur, naam met voorletters plus functie],

en

koepelorganisatie [naam voluit] gevestigd te [vestigingsplaats],
vertegenwoordigd door [titulatuur, naam met voorletters plus functie],

en

de Belastingdienst,
vertegenwoordigd door [titulatuur, naam met voorletters plus functie],

komen het volgende overeen:

Partijen baseren hun onderlinge relatie op vertrouwen, begrip en transparantie.
Partijen wensen te komen tot een effectieve en efficiënte werkwijze om de
rechtszekerheid te vergroten. In de Leidraad Horizontaal Toezicht Fiscaal dienstverleners
is de wijze waarop partijen met elkaar omgaan en samenwerken vastgelegd.

Onder dit convenant vallen aangiften van deelnemende ondernemingen waarvan de
kwaliteit wordt geborgd door het kantoor. De Belastingdienst steunt op het werk dat
het kantoor doet. De Belastingdienst past daarop het toezicht aan. Het uitgangspunt
bij horizontaal toezicht FD is dat het kantoor namens de onderneming tijdig een
convenantaangifte indient. Dit convenant omvat tevens het tijdig en volledig betalen
van belastingschulden. Toezicht op de afspraken in het convenant en de kwaliteit van de
convenantaangiften vindt tijdens de looptijd van het convenant plaats in de vorm van
monitoring en steekproefsgewijze controle van de aangifte.

Rechten en verplichtingen op basis van wet- en regelgeving zijn en blijven zonder
enige beperking van toepassing. Wanneer overduidelijk is dat essentiële afspraken die
voortvloeien uit het convenant niet zijn nagekomen door de fiscaal dienstverlener of
door de klanten van de fiscaal dienstverlener, vervallen de afspraken uit het convenant.

Looptijd, evaluatie en (tussentijdse) beëindiging

Dit convenant wordt gesloten voor een periode van 5 jaar gerekend vanaf de datum
van ondertekening. Het convenant wordt periodiek geëvalueerd door het kantoor
en de Belastingdienst. Indien één van de partijen van mening is dat het convenant
tussentijds dient te worden geschorst dan wel beëindigd, zal zij de redenen vooraf
schriftelijk kenbaar maken aan de andere partij. Bij het beëindigen van het convenant
vervallen per direct de afspraken uit het convenant en de Leidraad Horizontaal Toezicht
Fiscaal dienstverleners.



Ondertekening

Dit convenant treedt met onmiddellijke ingang in werking na ondertekening door de drie partijen¹.

[plaats, datum],
Namens het kantoor

[titulatuur, naam met voorletters plus functie]

[plaats, datum],
Namens de koepelorganisatie

[titulatuur, naam met voorletters plus functie]

[plaats, datum],
Namens de Belastingdienst

[titulatuur, naam met voorletters plus functie]

¹ Bij een zelfstandig dienstverlenersconvenant vervalt de Koepelorganisatie als partij. De tekst van het convenant blijft voor het overige ongewijzigd.



Bijlage II

Uitwerking van het serviceniveau



Bijlage II

Uitwerking van het serviceniveau

Algemeen	70
Serviceniveau vast aanspreekpunt	70
Serviceniveau Vooroverleg	70
Serviceniveau FE Vpb	70
Serviceniveau Geruisloze inbreng	71
Serviceniveau 30 % regeling	71
Serviceniveau Invordering	71
Serviceniveau Uitstel van betaling	71
Serviceniveau aangiften Vpb en IH	72
Serviceniveau Negatieve aangifte OB	72
Serviceniveau Herstelberichten LH	72
Serviceniveau steekproefsgewijze controle van de convenantaangifte	72



Bijlage II

Bijlage van de Leidraad HT FD

Versie van de bijlage: 10 september 2021

Algemeen

De Belastingdienst biedt voor het horizontaal toezicht een serviceniveau. Dit zijn interne en externe afspraken over een vast aanspreekpunt, snel zoveel mogelijk duidelijkheid over de fiscale positie en aangepast toezicht. Concreet betekent dit toezeggingen over de behandeltijd, het achterwege laten of beperkt uitvoeren van een aantal controles dan wel het niet opvragen van documentatie. Mogelijk is een combinatie van toepassing. Het serviceniveau is gebaseerd op de positieve voorinformatie over de kwaliteit van de fiscaal dienstverlener en over houding en gedrag van de fiscaal dienstverlener en zijn klanten.

Hieronder worden de verschillende serviceniveaus nader beschreven of vindt een verwijzing plaats naar de betreffende paragraaf in de leidraad.

Serviceniveau vast aanspreekpunt

In hoofdstuk 2 is de rol van de relatiebeheerder als *vast aanspreekpunt* voor de fiscaal dienstverlener nader uitgewerkt.

Serviceniveau Vooroverleg

Bij het vooroverleg is het uitgangspunt dat we vertrouwen op een juiste en volledige weergave van het feitencomplex. Zie hiervoor hoofdstuk 6. Het streven is dat het verzoek binnen 2 weken is behandeld. Als deze termijn niet wordt gehaald, dan bericht de relatiebeheerder de fiscaal dienstverlener over de reden van de vertraging, bij wie het verzoek in behandeling is en wat de verwachte einddatum is.

Dit serviceniveau geldt voor verzoeken die door fiscaal dienstverlener namens de deelnemende onderneming zijn ingediend bij de relatiebeheerder of klantcoördinator.

Serviceniveau FE Vpb

Bij een verzoek fiscale eenheid Vpb hoeven geen akten te worden bijgevoegd. Mocht een akte niet bij de Belastingdienst aanwezig zijn dan kan de ontbrekende akte alsnog worden opgevraagd. Dit zal alleen gebeuren indien dit voor de verwerking van het verzoek noodzakelijk is. Als sprake is van buitenlandse belangen (zuster- of Papillon fiscale eenheid) dan is het noodzakelijk de akte wel mee te sturen.

Dit serviceniveau geldt voor verzoeken die door fiscaal dienstverlener namens de deelnemende onderneming zijn ingediend bij het officiële toezendadres en geldt alleen voor reguliere verzoeken.



Serviceniveau Geruisloze inbreng

De verzoeken voor HT-deelnemers worden na binnenkomst direct beoordeeld op volledigheid, conform de wettelijke vereisten. Bij deze beoordeling wordt marginaal gekeken of er sprake is van bijzondere omstandigheden of constructies. Door de beperkte inhoudelijke behandeling, kan het verzoek versneld worden afgedaan. Hierdoor kan binnen een korte periode de beschikking worden afgegeven.

Dit serviceniveau geldt voor verzoeken die door fiscaal dienstverlener namens de deelnemende onderneming zijn ingediend bij de relatiebeheerder of klantcoördinator.

Serviceniveau 30 % regeling

Belastingdienst maakt werkafspraken met fiscaal dienstverleners. De werkafpraak houdt in dat fiscaal dienstverleners, onder voorwaarden, zelf beoordelen of een werknemer voldoet aan de voorwaarden voor de toepassing van de 30%-regeling. De Belastingdienst volgt de conclusie van de fiscaal dienstverlener en geeft een 30%-beschikking af. Steekproefsgewijs wordt achteraf getoetst of aan de voorwaarden voldaan is. De voorwaarden en werkwijze is in een werkafpraak met de fiscaal dienstverlener vastgelegd. De fiscaal dienstverlener dient het verzoek in bij het officiële toezendadres.

Serviceniveau Invordering

Meldingen van betalingsproblemen, verzoeken om betalingsregelingen en verzoeken om saneringen (kwijtscheldingen) worden voor bij horizontaal toezicht aangesloten ondernemingen zo snel mogelijk behandeld. Binnen de mogelijkheden van wet en regelgeving wordt gestreefd naar een snelle en adequate afhandeling die recht doet aan de belangen van de onderneming en de Belastingdienst. Als er vertraging is bij de afhandeling, bericht de relatiebeheerder de fiscaal dienstverlener over de reden van de vertraging, bij wie het verzoek in behandeling is en wat de verwachte einddatum is.

Dit serviceniveau geldt voor meldingen en verzoeken die door fiscaal dienstverlener namens de deelnemende onderneming zijn gedaan bij de relatiebeheerder.

Serviceniveau Uitstel van betaling

Bij het verzoek moeten alle benodigde stukken gevoegd worden die noodzakelijk zijn voor de beoordeling van het verzoek door de ontvanger. Voor deelnemende ondernemingen vertrouwt de Belastingdienst er op dat de fiscaal dienstverlener alle relevante informatie overlegt bij het verzoek om uitstel.

Formeel is de fiscaal dienstverlener gehouden om verzoek schriftelijk in te dienen bij de Belastingdienst. Hiervoor geldt het officiële toezendadres. Om de snelheid te bevorderen, levert de fiscaal dienstverlener het verzoek ook aan ter attentie van de relatiebeheerder. Dit laatste kan ook per email. Dit serviceniveau geldt voor verzoeken die door fiscaal dienstverlener namens de deelnemende onderneming zijn gedaan.



Serviceniveau aangiften Vpb en IH

In de centrale verwerking van de aangiften Vpb zijn procesaanpassingen doorgevoerd zodat de ingediende convenantaangiften in beginsel direct verwerkt worden. Hierdoor volgt na het indienen van de convenantaangifte in de meeste gevallen snel een aanslag. De uitzonderingen hierop zijn beschreven in hoofdstuk 7.

Serviceniveau Negatieve aangifte OB

Op negatieve aangiften OB wordt een beperkte toets uitgevoerd die zorgt voor een snelle behandeling en beperking van het risico op onjuistheden.

Serviceniveau Herstelberichten LH

In het kader van horizontaal toezicht is bepaald dat de (vanuit de centrale processen) aangeboden opdrachten voor het Belastingkantoor, zonder nadere controle verwerkt worden voor MKB deelnemers aan horizontaal toezicht die via de fiscaal dienstverlener worden ingediend. Dit zorgt voor een snellere verwerking. Het gaat hierbij om:

- reactie op correctie- of informatieverplichting
- nieuw ingediende aangifte(s) over eerdere tijdvakken
- bezwaar inhoudingsplichtige
- verzoek inhoudingsplichtige
- beëindiging inhoudingsplicht
- verzuim

Serviceniveau steekproefsgewijze controle van de convenantaangifte

Een steekproefboekenonderzoek MKB wordt binnen een maand na binnenkomst van de convenantaangifte aangekondigd. Het onderzoek start binnen twee maanden na binnenkomst van die aangifte. Het streven is dat de totale doorlooptijd voor deze onderzoeken maximaal drie maanden is na de aankondiging van het boekenonderzoek.

Afhankelijk van de belangen van de fiscaal dienstverlener en de onderneming, en de complexiteit van het onderzoek kan een langere termijn wenselijk of noodzakelijk zijn. In die gevallen worden onderneming en fiscaal dienstverlener hierover geïnformeerd en wordt een indicatie gegeven van de verwachte doorlooptijd.



Bijlage III

Logistiek proces van aanmelden



Bijlage III

Logistiek proces van aanmelden

Standaard aan- en afmeldformulier	75
Postbus relatiebeheer	75



Bijlage III

Bijlage van de Leidraad HT FD

Versie van de bijlage: 10 september 2021

Standaard aan- en afmeldformulier

De fiscaal dienstverlener maakt gebruik van het standaard aan en afmeldformulier zoals deze door de relatiebeheerder is verstrekt. Het aan- en afmeldformulier kan de fiscaal dienstverlener mailen naar onderstaande postbus of hij kan gebruik maken van [Belastingdienst filetransfer](#).

Postbus relatiebeheer

Kantoor	Postbus relatiebeheer
Almere	HT.FD.Almere@belastingdienst.nl
Amsterdam	HT.FD.Amsterdam@belastingdienst.nl
Arnhem	HT.FD.Arnhem@belastingdienst.nl
Breda	HT.FD.Breda@belastingdienst.nl
Den Haag	HT.FD.DenHaag@belastingdienst.nl
Doetinchem	HT.FD.Doetinchem@belastingdienst.nl
Eindhoven	HT.FD.Eindhoven@belastingdienst.nl
Emmen	HT.FD.Emmen@belastingdienst.nl
Enschede	HT.FD.Enschede@belastingdienst.nl
Groningen	HT.FD.Groningen@belastingdienst.nl

Kantoor	Postbus relatiebeheer
Hoofddorp	HT.FD.Hoofddorp@belastingdienst.nl
Hoorn	HT.FD.Hoorn@belastingdienst.nl
Leeuwarden	HT.FD.Leeuwarden@belastingdienst.nl
Maastricht	HT.FD.Maastricht@belastingdienst.nl
Middelburg	HT.FD.Middelburg@belastingdienst.nl
Rotterdam	HT.FD.Rotterdam@belastingdienst.nl
Utrecht	HT.FD.Utrecht@belastingdienst.nl
Venlo	HT.FD.Venlo@belastingdienst.nl
Zwolle	HT.FD.Zwolle@belastingdienst.nl



