

2016D18890

Onderzoeksopzet parlementaire ondervraging fiscale constructies

Aanleiding

Internationale belastingontwijking en de rol die Nederland daarin speelt staat in het brandpunt van de maatschappelijke en politieke belangstelling. Vanuit zowel de OESO als de EU worden maatregelen voorbereid die Nederland zullen raken.

De recente onthullingen rond de ‘Panama papers’ door het International Consortium of Investigative Journalists (ICIJ), in Nederland vertegenwoordigd door Trouw en het Financieel Dagblad, hebben de nationale en internationale initiatieven in een stroomversnelling gebracht.

Het is daarom van groot belang dat het parlement in korte tijd inzicht krijgt in de praktijk van internationale fiscale constructies over de gehele breedte, teneinde alle ongewenste varianten hiervan zo snel en effectief mogelijk te kunnen bestrijden, zonder dat reële activiteiten in onze open en internationaal georiënteerde economie worden geschaad.

Onderzoeksdoel

Inzicht verkrijgen in de praktijk van belastingconstructies die gebruikt worden ten behoeve van belastingontwijking en -ontduiking, alsmede de mogelijkheden voor bestrijding daarvan.

Onderzoeksrichtingen

1. Welke belastingconstructies zijn er mogelijk om belastingontwijking en –ontduiking te faciliteren?
2. Welke belastingconstructies worden in de praktijk voornamelijk gebruikt, en waarvoor worden deze gebruikt?
3. Hoe kunnen ongewenste constructies effectief en structureel worden bestreden?

Proces en voorstel

De vorm van een parlementaire ondervraging leent zich bij uitstek voor dit onderwerp. Het biedt meer snelheid dan een parlementaire enquête en meer mogelijkheden dan een gewone hoorzitting, niet in de laatste plaats vanwege de opkomstplicht.

Uit de stafnotitie en het vervolgoverleg daarover met diverse collega’s uit de commissie Financiën is duidelijk geworden dat het inzetten van het instrument parlementaire ondervraging veel en degelijke voorbereiding vergt. Alhoewel wettelijk gezien de mogelijkheid reeds bestaat voor het houden van een parlementaire ondervraging is aangegeven dat er behoefte bestaat aan de volledige voltooiing van de behandeling van het protocol en goedkeuring ervan in de Tweede Kamer. Aan de hand van het protocol kan een zorgvuldige gang van zaken bij de parlementaire ondervraging worden gewaarborgd.

Ook is de publicatiereeks over de Panama papers nog niet afgelopen en zal de Belastingdienst naar verwachting op zijn vroegst eind mei de beschikking krijgen over deze dossiers. Ten derde zal er overleg moeten zijn met het OM en de Belastingdienst, alvorens de parlementaire ondervraging kan plaatsvinden. Dit om te voorkomen dat eventuele vervolging van strafbare feiten in de wielen wordt gereden. Door deze factoren zal de parlementaire ondervraging niet voor het zomerreces kunnen plaatsvinden.

Niettemin willen we als parlement –ook gegeven de internationale voorstellen die nu worden ontwikkeld- het initiatief houden en nemen. Het voorstel is daarom om te werken met een

gefaseerde aanpak, waarbij het eerste deel voor de zomer kan plaatsvinden en het tweede deel na de zomer.

Fase 1:

Samenstelling van de commissie, die zich uiteindelijk gaat bezighouden met de parlementaire ondervraging. Dit kan een subcommissie zijn binnen de commissie Financien, maar uiteraard staat het partijen vrij daarin een andere keuze te maken. Deze commissie kan alvast aan de slag met de benodigde kennisvergaring op basis van openbare bronnen. In het kader daarvan organiseert ze een expertmeeting die het karakter zal hebben van een bijzondere hoorzitting. Daarbij worden verschillende experts uitgenodigd, waaronder wetenschappers en specialisten met veel ervaring in de praktijk. Van deze hoorzitting wordt een stenografisch verslag gemaakt.

Doel van de expertmeeting is om meer kennis en inzicht te vergaren over welke fiscale structuren worden geadviseerd, de wenselijkheid of onwenselijkheid daarvan, in hoeverre de Belastingdienst en opsporingsautoriteiten in staat zijn effectief op te treden tegen misstanden en welke veranderingen al dan niet nodig zijn in de fiscale wet- en regelgeving.

In de eerste fase heeft de commissie nog niet het mandaat behorende bij de parlementaire ondervraging. Deze krijgt ze pas wanneer het parlementaire proces rond het protocol is afgerond en het protocol is goedgekeurd. Deze voorbereidende eerste fase geeft tevens de gelegenheid om de vraagstelling voor vervolgonderzoek scherper te definiëren. Na afloop van de eerste fase zal er een apart beslissingsmoment worden ingebouwd om de parlementaire ondervraging daadwerkelijk te starten.

Fase 2: Parlementaire ondervraging

Op basis van het goedgekeurde protocol en de nader uitgewerkte onderzoeksvragen kan de commissie aan de slag met de eigenlijke parlementaire ondervraging die na de zomer zal plaatsvinden.

Om beter inzicht te krijgen in de praktijk zullen personen worden uitgenodigd die in de dagelijkse praktijk op verschillende manieren betrokken zijn bij de opzet van internationale fiscale constructies. Dat betreft onder andere belastingadviseurs, fiscaal directeuren van multinationals en medewerkers van trustkantoren. Doordat de hoorzitting de vorm zal hebben van een parlementaire ondervraging, kunnen uitgenodigde partijen in tegenstelling tot eerdere hoorzittingen niet weigeren te komen. Naast de opkomstplicht is ook nieuw ten opzichte van eerdere hoorzittingen dat de genodigden onder ede kunnen worden gehoord. Vooraf zal hierover afstemming plaatsvinden met het OM, om te voorkomen dat mogelijk onderzoek in het kader van het strafrecht op enigerlei wijze zal worden belemmerd.

Ten slotte zullen ook instanties gehoord worden die zich bezig houden met toezicht en regelgeving. Daarbij valt in ieder geval te denken aan de FIOD, de opsporingsdienst van de Belastingdienst, DNB, vanuit haar rol als toezichthouder op de trustsector en de Coördinatiegroep Constructiebestrijding, de groep die zich binnen de belastingdienst buigt over in de praktijk voorkomende constructies en aan de hand daarvan voorstellen doet voor de ontwikkeling van beleid ter bestrijding van ongewenste constructies.

Tijdschema voor het onderzoek

Uitgaande van een spoedige accordering ziet de planning er als volgt uit:

Medio mei samenstelling commissie

Medio juni Fase 1:

- Kennisvergaring, expertmeeting en contact met OM
 - Uitwerking opzet van de parlementaire ondervraging
- Eind juni Uitgewerkte onderzoeksvraag voor fase 2 wordt ter goedkeuring voorgelegd aan de Tweede Kamer
- Medio september Fase 2: parlementaire ondervraging
(Mogelijk kunnen enige voorbereidende handelingen al tijdens het zomerreces plaatsvinden)

Indicatie voor de benodigde ondersteuning

Er wordt gewerkt met een kleine ambtelijke staf, waarin ook juridische kennis is vertegenwoordigd in verband met de afstemming met het OM. Capaciteit en personele invulling zullen nader worden bepaald in samenwerking met griffie en BOR.

Arnold Merkies
Ed Groot
Rik Grashoff