

Onderzoeksvoorstel parlementaire ondervraging fiscale constructies

1. Aanleiding en probleemschets

Internationale belastingontwijking en de rol die Nederland daarin speelt, staan in het brandpunt van de maatschappelijke en politieke belangstelling. Vanuit zowel de OESO als de EU zijn maatregelen in gang gezet die Nederland zullen raken. Nederland zelf heeft al enkele maatregelen genomen tegen belastingontwijkende praktijken door vennootschappen zonder substantie en is bezig het toezicht op trustkantoren aan te scherpen.

De recente onthullingen rond de ‘Panama papers’ door het International Consortium of Investigative Journalists (ICIJ), in Nederland vertegenwoordigd door Trouw en het Financieele Dagblad, hebben de nationale en internationale initiatieven in een stroomversnelling gebracht. Staatssteunonderzoeken van de Europese Commissie leggen bloot hoe multinationals hun belastingen drukken. Recente voorbeelden zijn Starbucks, Apple en Ikea, die er van verdacht worden kunstmatig en in strijd met de regels voor de een gelijk speelveld op de interne markt hun belastingafdracht drukken.

Nederland speelt een centrale rol in internationale fiscale structuren. Vooral de enorme in- en uitgaande financiële stromen via de zogenoemde bijzondere financiële instellingen trekken nationaal en ook internationaal de aandacht. Deze stromen belopen volgens het SEO rapport ‘Uit de schaduw van het bankwezen’ ruim 4000 miljard euro, waarmee Nederland een van de grootste financiële knooppunten ter wereld is.¹ Daarnaast zijn er signalen dat mogelijk aanzienlijke vermogens van Nederlandse ingezetenen aan het zicht van de belastingdienst worden onttrokken.

De rol die de Nederlandse trustsector en de fiscale adviespraktijk bij deze financiële stromen spelen is omstreden. Bij toezichthouders bestaat de stellige indruk dat de trustsector onvoldoende ‘in control’ is en dat commerciële motieven prevaleren boven transparantie en het actief tegengaan van ongewenste of zelfs illegale structuren.² De belastingdienst en de fiscale opsporingsautoriteiten blijken grote moeite te hebben om vermogens die aan het zicht worden onttrokken te detecteren en vervolgens effectief tot invordering van belasting over te gaan.

Bij toonaangevende fiscalisten tenslotte leeft, zo bleek uit de expertmeeting fiscale constructies van 12 september jl., de vrees dat ‘lege brievenbusfirma’s’ de reputatie van Nederland bezoedelen en daarmee schade berokkenen aan internationale ondernemingen die in Nederland reële activiteiten ontplooiën en hoogwaardige werkgelegenheid scheppen. Het is daarom van groot belang dat het parlement in korte tijd meer inzicht krijgt in de werkwijze van de trustsector en van de fiscale adviespraktijk. Dit inzicht zal zich in elk geval moeten toespitsen op de vraagstukken rond het afzonderen van particuliere vermogens en het doorsluizen van kapitaal via in Nederland gevestigde ondernemingen met niet of nauwelijks reële economische activiteiten. Dit kan informatie opleveren over welke verantwoorde en gedragen maatregelen mogelijk zijn om eventueel ongewenste praktijken aan te pakken.

2. Achtergronden

In de procedurevergadering van 18 mei 2016 besprak de vaste commissie voor Financiën een voorstel van de initiatiefnemers tot het houden van een parlementaire ondervraging, een

¹ <http://www.seo.nl/pagina/article/uit-de-schaduw-van-het-bankwezen/>

² Position paper DNB ten behoeve van het rondetafelgesprek trustsector van 23 maart 2016:

<https://fd.nl/binaries/34/38/59/lees-hier-de-visie-van-dnb-als-toezichthouder-op-trustkantoren-als-pdf.pdf>

nieuw instrument van de Kamer onder de Wet op de parlementaire enquête 2008 (hierna Wpe 2008, zie box), over fiscale constructies. Het voorstel voorzag in twee fasen. De eerste fase was gericht op kennisvergaring over de thematiek en werd ingevuld door middel van een expertmeeting met het doel om de vraagstelling voor een eventueel vervolgonderzoek scherper te definiëren en af te bakenen. Na afronding van de eerste fase zou worden besloten of een vervolgonderzoek in de vorm van een parlementaire ondervraging (de tweede fase) nodig is. In de procedurevergadering werd een werkgroep samengesteld uit leden van de commissie (hierna: de werkgroep), aan wie de taak werd toegekend om in samenspraak met de initiatiefnemers tot een voorstel te komen voor de nadere invulling van de expertmeeting.

Box Instrument parlementaire ondervraging

De Kamer heeft op 7 juli 2016 ingestemd met het verslag van de Tijdelijke commissie evaluatie Wpe 2008. Hierin wordt tevens verslag gedaan van een verkenning van de mogelijkheden en randvoorwaarden van het horen onder ede buiten de parlementaire enquête, oftewel de parlementaire ondervraging. (TK [34400, nr. 2](#)). Een parlementaire ondervraging wordt in dit verslag gedefinieerd als *een kortlopende parlementaire enquête gericht op het verkrijgen van mondelinge inlichtingen door middel van het horen van personen onder ede*. Onderdeel van het verslag is een protocol parlementaire ondervraging dat is bedoeld als praktische handreiking voor de Kamer, waarin de compacte werkwijze tijdens een ondervraging nader is uitgewerkt.

Deze werkgroep bestaat uit de volgende leden:

- A. (Aukje) de Vries, Tweede Kamerlid (VVD)
- V.A. Groot, Tweede Kamerlid (PvdA) (naast lid, tevens ondervoorzitter)
- A.Z. Merkies, Tweede Kamerlid (SP)
- P.H. Omtzigt, Tweede Kamerlid (CDA)
- S.P.R.A. van Weyenberg, Tweede Kamerlid (D66) (naast lid, tevens voorzitter)
- C.J. Schouten, Tweede Kamerlid (ChristenUnie)
- H.J. Grashoff, Tweede Kamerlid (GroenLinks)

Werkzaamheden werkgroep fiscale constructies

De werkgroep heeft in de periode mei 2016 tot en met september 2016 gewerkt aan de uitvoering van de eerste fase van het voorstel. Een belangrijk onderdeel hiervan was het houden van een expertmeeting van deskundigen en mensen uit de praktijk. Deze expertmeeting vond plaats op 12 september 2016 (beeldopname: https://www.youtube.com/channel/UCEqXS8PoH57XaizXKMTL_UQ).

Voorafgaand aan de expertmeeting heeft de werkgroep onderstaande besloten voorbereidende gesprekken gevoerd:

- Op 31 mei 2016 is gesproken met diverse experts, enkele ambtenaren van de Belastingdienst op het gebied van constructiebestrijding en rulings en met de FIOD.
- Op 6 juli 2016 is gesproken met een ambtenaar van het OM over de eventuele juridische implicaties bij een parlementaire ondervraging ten opzichte van mogelijk strafrechtelijk onderzoek door het OM.

3. Keuze onderzoeksinstrument

Een parlementaire ondervraging is zinvol en gewenst. Daarbij zal het accent worden gelegd op de rol die de Nederlandse trustsector speelt in het faciliteren van gewenste dan wel

ongewenste fiscale structuren en op de rol die de fiscale adviespraktijk speelt bij het afzonderen van particuliere vermogens in (buitenlandse) entiteiten.

De conclusie kan worden onderbouwd op basis van de volgende overwegingen:

1. Op basis van de meer conventionele onderzoeksmethoden blijkt het lastig te zijn om diepgaande informatie te verkrijgen, doordat genodigden ervoor kiezen weinig over hun eigen praktijk of ervaringen te delen. De parlementaire ondervraging biedt bij uitstek mogelijkheden om direct betrokkenen vanuit de sector over eigen ervaringen, eigen handelen en eigen verantwoordelijkheid te bevragen. Dit vormt een belangrijke aanvulling op de reeds verworven inzichten uit de literatuur en uit de eerder gehouden expertmeeting en openbare hoorzittingen.
2. Gebleken is dat veel genodigden afzien van deelname indien er geen verplichting bestaat om bij een hoorzitting te verschijnen. Dit is ongewenst. Het zou nuttig zijn om met relevante verantwoordelijken binnen de trustsector en met fiscale adviseurs te spreken die zich, vanwege hun internationale karakter, bedienen van ingewikkelde, grensoverschrijdende fiscale structuren. Het ondervragen van betrokkenen biedt hen tegelijkertijd de mogelijkheid om verantwoording af te leggen richting politiek en samenleving over hun werkwijze.
3. Het middel van een parlementaire ondervraging doet recht aan de wens van de samenleving om meer inzicht te krijgen in de wereld van de grensoverschrijdende belastingheffing, zodat iedere burger die meekijkt een eigen begrip en oordeel kan ontwikkelen.
4. Uit voorstudie en overleg met het Openbaar Ministerie blijkt dat het risico van obstructie van eventuele strafrechtelijke trajecten goed beheersbaar is. Tevens is voldoende duidelijk over welke (verschonings)rechten genodigden beschikken. Vanuit juridisch perspectief zijn er daarmee beperkte bezwaren om het middel van de parlementaire ondervraging in te zetten. Bovendien zal bij de start van de parlementaire ondervraging overleg en afstemming plaatsvinden met betrokken instanties, zoals het Openbaar Ministerie en DNB.

De initiatiefnemers kiezen voor de variant van een parlementaire ondervraging binnen de Wpe 2008, waarin mondelinge informatievergaring centraal staat. Dit als logisch vervolg op de hoorzittingen met fiscale experts en eerder het verschijnen van talrijke publicaties rond de 'Panama papers', het BEPS project van de OESO, de Europese richtlijnen die hieruit voortvloeien en de staatssteunonderzoeken van de Europese Commissie. Verder diepgaand literatuuronderzoek is nu niet noodzakelijk.

Een argument van meer praktische aard bij de keuze voor een parlementaire ondervraging is dat de leden van de ondervragingscommissie kunnen worden samengesteld uit leden van de vaste commissie voor Financiën. Uitvoering van het onderzoek door deze leden, die al bekend zijn met de materie, maakt een snelle afronding van het onderzoek mogelijk.

4. Onderzoeksvraag

De hoofdvraag van de parlementaire ondervraging luidt:

In hoeverre dragen doelvennootschappen in binnen- en buitenland bij aan maatschappelijk ongewenste fiscale praktijken en op welke wijze kan dit worden voorkomen?

Doelvennootschappen (waaronder financieringsvennootschappen, houdstermaatschappijen en met stichtingen vergelijkbare entiteiten) in zowel binnen- als buitenland worden mede gebruikt om ongewenste of zelfs illegale activiteiten uit te oefenen. De Panama Papers, het eerder genoemde SEO-onderzoek, maar ook bijvoorbeeld de publicaties over het wegsluizen van vermogen dat was bedoeld voor visserijsschepen in Mozambique, zijn daar signalen van. DNB signaleert dat trustkantoren, die de administratie verzorgen van doelvennootschappen, niet altijd voldoende weten van de structuren achter de doelvennootschappen die zij beheren. De Belastingdienst heeft onvoldoende zicht op en mogelijkheden ten aanzien van doelvennootschappen om effectief belastingontduiking tegen te gaan.

De uitkomsten uit de hoorzitting op 12 september 2016 vormen aanleiding om diepgaander inzicht te verwerven in de werkwijze van trustkantoren en fiscale adviseurs, en de effectiviteit van het toezicht daarop. Doel is om middels een parlementaire ondervraging dat inzicht te verkrijgen.

De parlementaire ondervraging richt zich derhalve op twee in principe afzonderlijke kwesties, te weten:

- A) het doorsluizen van kapitaal via in Nederland gevestigde doelvennootschappen zonder noemenswaardige reële economische activiteit in Nederland (“brievensbusfirma’s”),
 - B) het wegsluizen van particuliere vermogens naar in het buitenland gevestigde doelvennootschappen, met de bedoeling deze aan het oog van de fiscus te onttrekken.
- Hoewel deze twee zaken afzonderlijk moeten worden beschouwd, is er naar waarschijnlijkheid een zekere mate overlap in de betrokkenheid van in Nederland gevestigde belastingadviseurs, trustkantoren en/of doelvennootschappen.

De hoofdvraag is uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

- 1) Met welk doel worden doelvennootschappen in Nederland opgericht? Welke toegevoegde waarde heeft deze sector voor de economie? In hoeverre bestaan er integriteitsrisico’s met betrekking tot doelvennootschappen?
- 2) Welke verplichtingen hebben trustkantoren met betrekking tot de doelvennootschappen die zij beheren en waar zij domicilie aan verlenen? In hoeverre komen trustkantoren hun verplichtingen na? Hoe ver reikt de verantwoordelijkheid van trustkantoren met betrekking tot concerns waar de doelvennootschap onderdeel van uit maakt? Wat is de reikwijdte van de bestuurdersaansprakelijkheid met betrekking tot doelvennootschappen die door trustkantoren worden bestuurd?
- 3) Welke rol spelen trustkantoren, belastingadviseurs en vermogensbeheerders in het faciliteren van structuren die doelbewust worden ingezet om particuliere vermogens aan het zicht van de autoriteiten te onttrekken?
- 4) Hebben de Nederlandse autoriteiten voldoende mogelijkheden om het toezicht op doelvennootschappen goed uit te voeren en om eventuele belastingontduiking en –ontwijking effectief aan te pakken?

Voor de parlementaire ondervraging kunnen de volgende categorieën personen worden uitgenodigd:

- A) Enkele direct betrokken eindverantwoordelijken en/of uitvoerenden van nader te kiezen doelvennootschappen zelf,
- B) Enkele direct betrokken eindverantwoordelijken en/of uitvoerenden, van nader te kiezen in Nederland gevestigde trustkantoren,
- C) Enkele direct betrokken eindverantwoordelijken en/of uitvoerenden van nader te kiezen belastingadviesbureau’s

- D) Zo mogelijk enkele personen die in het verleden intensieve persoonlijke betrokkenheid hebben gehad bij de trustsector en/of belastingadviespraktijk.
- E) Eventueel vertegenwoordigers van instanties die belast zijn met toezicht op de trustsector en/of opsporing van fiscale constructies gericht op wegsluizen van vermogen.

De parlementaire ondervraging vindt plaats in openbaarheid en zal volledig in woord en beeld worden vastgelegd en openbaar toegankelijk worden gemaakt. Daarnaast wordt een verkort verslag opgemaakt. Aan deze verslaglegging wordt geen rapport met conclusies en aanbevelingen namens de ondervragingscommissie gekoppeld. Het staat betrokkenen, zowel binnen de Kamer als daarbuiten, vrij om aan de uitkomsten van de ondervraging zelf interpretatie te geven. In die zin onderscheidt het instrument van de parlementaire ondervraging zich nadrukkelijk van het instrument parlementaire enquête. Daarnaast zal, separaat, verslag worden gedaan van de ervaringen met het nieuwe instrument.

5. Planning en organisatie

Onderzoeksstaf

De ondervragingscommissie wordt ondersteund door een ambtelijke staf. Deze staf bestaat uit een griffier, een commissie-assistent, een onderzoekskoördinator, een wetgevingsjurist, een informatiespecialist en een communicatie-adviseur.

Planning

De initiatiefnemers streven ernaar om de ondervraging in december 2016 plaats te laten vinden en het gehele onderzoek in het kalenderjaar 2016 af te ronden. De parlementaire ondervraging zal in beginsel twee dagdelen beslaan. Hieronder vindt u een uitgewerkte planning.

5 oktober 2016	Besluitvorming Presidium over onderzoeksvoorstel
begin oktober 2016	Besluitvorming Tweede Kamer en instelling tijdelijke commissie
eind oktober	Afstemming met betrokken instanties over eventuele samenloop
oktober - november 2016	voorbereiding verhoren
begin december 2016	uitvoering verhoren
medio december 2016	Opstellen en aanbieding verslag

6. Begroting

De kosten van deze parlementaire ondervraging worden begroot op een bedrag van EUR 40.362,-. De benodigde middelen voor het onderzoek zullen conform artikel 3 van de Wpe 2008 worden toegevoegd aan de begroting van de Tweede Kamer. De begroting is afgestemd met de Stafdienst Financieel Economische Zaken van de Tweede Kamer.