

De fiscale compliance van startende ondernemingen

Jorna Leenheer en Peter Verboon

SAMENVATTING Startende ondernemers zijn een snel groeiende groep in Nederland. Voor toezichthouders is het van belang dat zich bij deze groep compliance met de wet- en regelgeving ontwikkelt. Dit artikel geeft een overzicht van de relevante factoren bij het bevorderen van compliance bij startende ondernemers. In het bijzonder wordt de fiscale compliance beschouwd en aan de hand van de Tafel van Elf, een door het ministerie van Justitie ontwikkeld instrument om compliance te operationaliseren, toegepast op de ontwikkelingsfasen van ondernemingen. Belangrijkste conclusie is dat de diverse beleidsinstrumenten om compliance te bereiken zo vroeg mogelijk moeten worden ingezet. Daarnaast is het van belang dat het instrument past bij de ontwikkelingsfase van een onderneming.

RELEVANTIE VOOR DE PRAKTIJK Het artikel levert een overzicht van de factoren die voor toezichthoudende instanties van belang zijn bij het bevorderen van compliance bij startende ondernemingen en bespreekt welke beleidsinstrumenten kunnen worden ingezet om deze te beïnvloeden.

Dr. J. Leenheer is onderzoeker bij SEO Economisch Onderzoek. Zij promoveerde binnen Marketing aan de Universiteit van Tilburg en was universitair docent aan de Vrije Universiteit Amsterdam. Haar onderzoeksinteresses bestaan uit relatiemarketing, marktonderzoek, compliance en zelf-regulering.

Dr. P. Verboon is universitair docent psychologie bij de Open Universiteit. Hij promoveerde aan de Universiteit van Leiden en was werkzaam als methodoloog/onderzoeker bij het CBS en de Belastingdienst. Zijn onderzoeksinteresses bestaan uit compliance, sanctioneringssystemen en rechtvaardigheid bij regelgeving.

1 Inleiding

Het aantal Nederlanders dat een eigen onderneming is gestart is in de afgelopen jaren flink toegenomen, van 50.000 in 1998 tot 72.000 in 2005 (Bron: CBS Statline). Met bijna 750.000 actieve bedrijven in Nederland maken jonge bedrijven een substantieel aandeel uit van het Nederlandse bedrijfsleven (circa 10%). Daarnaast zijn starters met innovatieve productideeën in staat vernieuwende impulsen te geven aan de economie. Zo hebben bedrijven als Makelaarsland en Route Mobiel, maar ook merkproducenten Gsus en Rituals de desbetreffende markten flink in beweging gebracht (Brummelkamp en Ten Peele, 2007). Startende ondernemingen zijn tevens een bron van nieuwe werkgelegenheid. Het groeiende percentage allochtone starters (in 2005: 18,5%) duidt op de emancipatoire en integrerende functie van het ondernemerschap.

Ondernemers dienen te opereren binnen de geldende regel- en wetgeving van diverse toezichthouders, zoals de brandweer, voedsel- en warenautoriteit, Belastingdienst, gemeente, et cetera. De regeldruk die hiermee samenhangt, heeft recentelijk veel aandacht gekregen. Het beleid ten aanzien van starters is voor toezichthouders omgeven met specifieke uitdagingen. Enerzijds dient de regeldruk een jonge ondernemer niet dusdanig zwaar te belasten dat het zijn innovativiteit en ontwikkeling afremt. Anderzijds is het van maatschappelijk belang dat ondernemingen, dus ook starters, zich houden aan de geldende regelgeving. Verder is het zo dat veel starters niet overleven, waardoor het inefficiënt lijkt om veel te investeren in compliancebeleid voor jonge ondernemingen. Daarentegen loopt een toezichthouder het risico dat bij het nalaten van vroegtijdig compliancebeleid, ondernemers in latere ontwikkelingsstadia niet meer goed zijn bij te sturen (Kirchler, 2007).

De centrale vraag luidt hoe toezichthouders hun startersbeleid dienen vorm te geven teneinde de compli-

ance van starters te optimaliseren. Daarbij richt dit artikel zich specifiek op de Belastingdienst, een toezichthouder waar iedere starter mee van doen heeft.¹ Een eerste deelvraag luidt welke mogelijkheden de Belastingdienst heeft om de compliance van starters te bevorderen. Met de term compliance wordt de spontane naleving van de regels bedoeld. Compliance-bevordering dient vooral gebaseerd te zijn op dienstverlening en overreding, maar bij het herhaaldelijk overtreden van regels ook op sanctionering (Van Stokkom, 2004). Een tweede deelvraag is welk beleid de Belastingdienst in iedere ontwikkelingsfase van de startende onderneming moet inzetten. Het argument in dit artikel luidt dat het voeren van dienstverleningsbeleid in vroege ontwikkelingsstadia van de onderneming cruciaal is.

Paragraaf 2 gaat in op het concept fiscale compliance en de mogelijkheden om hierop beleid te voeren. Vervolgens werken we dit theoretisch verder uit voor startende ondernemingen. Paragraaf 3 presenteert een ontwikkelingsmodel voor startende ondernemingen, waarbij zes ontwikkelingsfasen worden onderscheiden. Vervolgens behandelt paragraaf 4 fiscale compliance aan de hand van de Tafel van Elf, een door het ministerie van Justitie ontwikkeld instrument om compliance te operationaliseren. Daarbij wordt een koppeling gemaakt met de genoemde ontwikkelingsfasen en beleidsinstrumenten. Paragraaf 5 besluit met conclusies en beleidsimplicaties voor de Belastingdienst.

2 Fiscale compliance

De doelstelling van toezichthoudende instanties, zoals de Belastingdienst is om de compliance te bevorderen. De term fiscale compliance verwijst naar de bereidheid van belastingplichtigen tot het nakomen van hun wettelijke verplichtingen. Een belastingplichtige is compliant als hij de fiscale feiten juist, volledig en tijdig opgeeft en de verschuldigde bedragen op tijd betaalt. Compliance is echter niet synoniem met foutloze belastingaangifte. Onderzoek laat zien dat veel foutieve aangiftes in het nadeel zijn van de belastingplichtige (Antonides en Robben, 1995), waarbij het dus gaat om vergissingen of onwetendheid en niet om bewuste ontduiking. Anderzijds kan een bedrijf ook de grijze gebieden van de wetgeving opzoeken en moedwillig belasting ontwijken. Het bedrijf kan daarmee vaak niet wettelijk worden vervolgd, maar is eigenlijk niet compliant. Hoewel er een theoretisch onderscheid bestaat tussen compliance en correcte aangifte, is dit in de praktijk moeilijk waar te nemen. De onderzoeksliteratuur heeft veel aandacht besteed

aan de vraag hoe compliance kan worden bevorderd. Daarbij bestaan grofweg twee benaderingen (Kirchler en Hoelzl, 2006). De eerste kijkt vanuit een rationeel economisch perspectief naar compliance. Uitgangspunt binnen deze benadering is de calculerende belastingplichtige die compliance benadert vanuit een verlies-winst afweging, de winst van het niet afdragen van de vereiste belasting tegenover het verlies door eventuele boetes. Belangrijke begrippen hierbij zijn percepties over de controlekans, de pakkans bij overtreding en eventuele sancties. Het idee is dat men pas compliant wordt wanneer de Belastingdienst voldoende tegenwicht biedt aan de economische voordelen van niet-compliant gedrag. Dit betekent dat de Belastingdienst haar controles en de pakkans bij overtreding moet verscherpen.

De tweede benadering beschouwt compliance vanuit een sociaal-psychologisch perspectief. De normen die men hanteert over belasting betalen en hoe men aankijkt tegen de compliance van anderen zijn hierbij relevant voor de verklaring van compliance. Ook de kwaliteit van de interactie met toezichthouders is belangrijk. Wanneer men de indruk heeft dat de Belastingdienst zich onrespectvol opstelt of unfair handelt, dan kan dit compliance ondermijnen. Verder kan compliance worden ondermijnd doordat men het belastingstelsel onrechtvaardig vindt. Men voelt zich bijvoorbeeld benadeeld ten opzichte van anderen of men vindt dat het belastinggeld wordt verspild.

De Belastingdienst gebruikt de inzichten uit beide benaderingen. Het streven is dat iedere belastingplichtige de aandacht krijgt die past bij zijn situatie. Geloofwaardigheid en zorgvuldigheid zijn belangrijke basiswaarden om respect en vertrouwen bij de belastingplichtigen te winnen. Ook probeert men belastingplichtigen zoveel mogelijk van dienst te zijn ("leuker kunnen we het niet maken, wel makkelijker") met informatie en hulp. Naast inspanningen op het terrein van dienstverlening en imagovorming, worden ook traditionele handhavings-instrumenten, zoals controles, correcties en boetes, ingezet.

Een ander facet van compliance is de vraag of men in staat is om de regels na te leven. Compliance kan alleen worden bereikt als men over de kennis en middelen beschikt om aan de verplichtingen te voldoen. Daarom is dienstverlening middels gerichte voorlichting en hulp bij invulling van aangiftes van groot belang. Dit geldt vooral voor starters, bij wie nog weinig kennis over belastingzaken bestaat.

Om de vraag te beantwoorden welk beleid de Belastingdienst in welke situatie moet inzetten maken we onderscheid tussen de verschillende ontwikkelingsfasen van startende ondernemingen en kruisen

die met de verschillende aspecten of antecedenten van compliance. Aldus ontstaat tabel 1 die weergeeft welk beleid men dient te voeren voor iedere combinatie van ontwikkelingsfase en compliance-factor. We werken dit verder in dit artikel uit.

3 Ontwikkelingsfasen van startende ondernemingen

Om de groei van ondernemingen te beschrijven sluiten we aan op het veelgebruikte groeifasemodel van Churchill en Lewis (1983). Een belangrijke toevoeging is de opname van de nascence-fase. Daarnaast onderscheiden we vijf groeifases. Hieronder worden de belangrijkste karakteristieken van iedere fase besproken met bijzondere nadruk op het netwerk en de contacten van de onderneming. Deze kunnen de compliance namelijk beïnvloeden en bieden daarom aanknopingspunten voor beleid.

Fase 0: Nascence-fase

Nascence betekent letterlijk ontluiking. In deze fase is de onderneming nog niet formeel ingeschreven bij de Kamer van Koophandel. Het gaat om een onderneming in oprichting (0a), een freelancer (0b) of een ondergronds opererende onderneming (0c).

De *oprichtingsfase* (0a) start met de persoonlijke toewijding om tijd en geld te investeren in de oprichting (Reynolds en Miller, 1992). Het verkrijgen en verwerken van informatie is de belangrijkste activiteit in deze fase. Onderzoek onder nascent ondernemers laat zien dat vrouwen langer in de nascencefase verkeren en dat nascent ondernemers met relevante branche-ervaring en substantieel startkapitaal vaker daadwerkelijk tot start overgaan (Van Gelderen, Bosma en Thurik, 2001). Vaak is de oprichter nog werkzaam in dienstverband en zijn collega's en vakgenoten belangrijke bronnen voor advies en opinievorming. Een goede voorbereiding geldt als indicator voor ondernemingssucces en compliance (Hermsen en Molthoff, 1999).

Freelancers (0b) zijn personen die inkomsten hebben als resultaat uit overige werkzaamheden (dus geen loon of winst uit onderneming). Het gaat om privépersonen die worden ingehuurd door derden; vaak zijn zij wel ingeschreven bij de Kamer van Koophandel. De freelancer heeft kenmerken van zowel een ondernemer als van een werknemer (Mosselman, 2003). Freelancen kan als opmaat naar een echte onderneming dienen. Ongeveer een half miljoen Nederlanders heeft freelanceinkomsten (Mosselman, 2003), veelal neveninkomsten. Bij freelancen naast dienstverband of uitkering vinden werkzaamheden soms 'stiekem'

plaats, hetgeen compliance kan belemmeren. Binnen bepaalde beroepsgroepen, zoals journalisten of tolken, zijn veel freelancers omdat werken in dienstverband beperkt mogelijk is.

Van een *ondergronds opererende onderneming* (0c) is sprake als een privé-persoon economische activiteiten verricht, maar niet bekend is bij de autoriteiten. Meestal vindt er belastingontduiking en overtreding van andere regelgeving plaats. Veel ondernemingen starten buiten het formele circuit uit onwetendheid, gemakzucht of vanwege een negatieve houding tegenover de overheid. Het is vaak een tijdelijke fase als opstap naar het formele circuit. De economische activiteiten buiten het formele circuit worden ook wel de schaduw economie genoemd. De schaduw economie bestaat naast activiteiten van ondergronds opererende ondernemingen uit inkomsten die formele bedrijven niet opgeven. De schaduw economie hangt dus sterk samen met het concept compliance.

Fase 1: Startfase

In de startfase is de onderneming formeel ingeschreven bij de Kamer van Koophandel en vinden er economische activiteiten plaats. Het is per definitie een tijdelijke fase. In de startfase staat het genereren van omzet en het opbouwen van een klantenkring centraal. Er is veelal sprake van een eenpitter die zijn aandacht over veel verschillende zaken moet verdelen. De afwezigheid van personeel kan een goede boekhouding in de weg staan en daarmee een correcte belastingaangifte. Generaliserend gesproken heeft een ondernemer een vrijgevochten houding met een behoefte aan autonomie, controle en zekere mate van macht (Van Gelderen, 2003). Dit conflicteert enigszins met compliance, waarbij men zich aan formele regels dient te houden.

Fase 2: Overlevingsfase

In fase 2 heeft een bedrijf reden van voortbestaan gevonden, maar nog geen hoge mate van stabiliteit bereikt. Het bedrijf is kwetsbaar voor omgevings- en marktveranderingen, afhankelijk van één of enkele personen, met weinig reserves of mogelijkheden tot externe financiering. Ondernemers kunnen worden geclassificeerd in twee typen: ondernemers gericht op groei en ondernemers gericht op inkomen. De laatste groep wordt ook wel 'small business owner' genoemd (Van Gelderen, 2003). De small business owners zijn in tegenstelling tot groeigerichte ondernemers, weinig geneigd om risico's te nemen en te innoveren (Stewart en Roth, 2001), waardoor zij langdurig in fase 2 blijven verkeren.

In fase 2 wordt het zakelijke netwerk van de onder-

neming rijker en daarmee ook de bronnen van informatie en beïnvloeding. Ondernemers kunnen deel uitmaken van formele netwerken, zoals product- of bedrijfschappen of brancheverenigingen. Voor verschillende sectoren geldt een verplicht lidmaatschap van het product- of bedrijfsschap en vanwege heffingen hebben schappen recht op gedeeltelijke inzage in de boekhouding. Veel brancheorganisaties geven individueel (bedrijfs)advies en verzorgen cursussen. Hiernaast bestaan er talloze informele platforms en netwerken voor informatie- en ervaringsuitwisseling. De invloed ervan kan voornamelijk in de beginfase sterk zijn, omdat formele relaties nog schaars zijn. Daarnaast geven veel vakbladen advies en informatie over regelgeving.

Fase 3: Klein stabiel – eigen administratie

Vanaf fase 3 heeft de onderneming personeel en is er een zekere mate van stabiliteit bereikt. De aanname van personeel vergroot de administratieve lastendruk en complexiteit aanzienlijk. Dit kan voor een onderneming zelfs reden zijn om geen personeel aan te nemen, waarmee zijn groei stopt. De verschillende administratieve lasten, komende vanuit verschillende toezichthouders, zijn voor een ondernemer moeilijk te scheiden en hij ervaart ze veelal als een generiek gegeven. De ondernemer krijgt steeds meer managementverantwoordelijkheden. Hij is niet meer alleen vakman, maar ook leidinggevende voor zijn personeel. Het delegeren van activiteiten is echter een beweging die ondernemers vaak moeilijk maken (Risseeuw, 2003). Mogelijke nieuwe partijen in het bedrijfsnetwerk zijn de inkoop- en franchiseorganisatie en werknemers- en werkgeversorganisaties. Ook neemt doorgaans de externe financiering toe, waarmee het contact met de bank intensiveert.

Fase 4: Klein stabiel – uitbesteding administratie

In fase 3 wordt de financiële administratie en belastingaangifte meestal zelf gedaan. We onderscheiden een volgende fase waarbij de financiële administratie wordt uitbesteed. Het fiscale aanspreekpunt verschuift grotendeels naar het belastingadvieskantoor. De attitude van het ingeschakelde kantoor heeft zijn weerslag op de compliance. Anderzijds is het de onderneming zelf die kiest voor een adviseur met een bepaalde compliance-attitude. De causaliteit van effecten is daarmee niet duidelijk en de invloed van de adviseur is minder groot dan op het eerste gezicht lijkt (Erard, 1993).

Fase 5: Groot stabiel – eigen administratie

In fase 5 komt de administratie doorgaans weer in-house te liggen bij een eigen controllingafdeling. Er is

eigenlijk geen sprake meer van een starter, maar van een volwassen onderneming. Met het groeien van de onderneming wordt de organisatiestructuur van belang voor het succes en de compliance. Managers spelen steeds meer een toonaangevende rol. Zij blijken doorgaans meer risicomijdend dan ondernemers (Stewart en Roth, 2001). Internationalisering en verregaande diversificatie zijn andere mogelijke ontwikkelingen die de onderneming doormaakt.

4 De Tafel van Elf toegepast op fiscale compliance

De compliance van ondernemingen is niet direct waar te nemen. Het is daarom zaak om te sturen op factoren die sterke antecedenten zijn voor compliance. De Tafel van Elf, een door het ministerie van Justitie ontwikkeld instrument, onderscheidt elf van dergelijke factoren (dimensies) (Ruimschotel, Van Reenen en Klaassen, 1996). Het instrument is veelvuldig toegepast om op criminaliteit te anticiperen, maar is ook geschikt om compliance in te bedden. Hieronder worden de elf dimensies uiteengezet en gerelateerd aan de besproken ontwikkelingsfasen en in te zetten restrictieve en dienstverlenende beleidsinstrumenten. Tabel 1 geeft hiervan een schematisch overzicht. Enkele dimensies zijn samengevoegd, omdat zij wat betreft fiscale compliance sterk samenhangen.

Kennis van regels (dimensie 1)

Kennis van regels is een essentiële voorwaarde voor correcte belastingaangifte. Kennisopbouw in de nascence-fase is belangrijk, omdat starters gedurende fasen 1 en 2 doorgaans weinig tijd hebben om zich in fiscale zaken te verdiepen. Gedurende alle ontwikkelingsfasen is communicatie het belangrijkste beleidsinstrument om de kennis van regels te vergroten. Bij het formuleren van communicatiebeleid zijn drie aspecten relevant: de target, het medium en de message.

Target: In de vroege ontwikkelingsfasen dient de communicatie zich te richten op de ondernemer zelf, omdat hij de administratie- en aangifte werkzaamheden verricht. Vanaf fase 3 wordt er gespecialiseerd personeel aangenomen of worden aangiftes uitbesteed. Specialisten hebben een hoger kennisniveau, zijn doorgaans meer betrokken en hebben daarom behoefte aan meer diepgaande informatie. Bij uitbesteding aan belastingadviseurs is het belangrijk om in te zetten op de kennis van deze adviseurs, maar ook op de keuze voor een reputable belastingadviseur door de ondernemingen zelf.

Media: Nascent ondernemingen zijn moeilijk te traceren. Daarnaast zijn er veel meer startende ondernemingen dan volgroeide. Voor het bereiken van ondernemingen in fase 0 en 1 kunnen daarom algemenere communicatiekanalen worden gebruikt, zoals televisie en gedrukte media. In verdere ontwikkelingsfasen is communicatie langs specialistische kanalen effectiever, zoals lezingen en programma's via brancheorganisaties, vaktijdschriften en (docenten van) opleidingen.

Communicatie is in-bound als de onderneming contact zoekt met de toezichthouder en out-bound als de toezichthouder het initiatief neemt. In-bound contact, zoals via een telefonische hulplijn, is gericht en daarom een belangrijke kans om kennishiaten te verhelpen. Een persoonlijk out-bound medium is het startersbezoek, dat effectief maar ook duur is.

Message: Communicatie is essentieel om kennis over te brengen, maar kan ook als doel hebben de houding tegenover de Belastingdienst te beïnvloeden ("Leuker kunnen we het niet maken wel makkelijker") of het uiteindelijke gedrag ("Vergeet niet voor 1 april uw aangifte in te sturen"). Het communicatiebeleid speelt daarmee ook een rol binnen andere dimensies van de Tafel van Elf, zoals acceptatie van regels en gepercipieerde pakkans.

Kosten en baten (dimensie 2)

De kosten van compliance bestaan uit de benodigde inspanning, tijd en middelen ten behoeve van een correcte aangifte en uit de te betalen belasting zelf. De baten van compliance bestaan uit fiscale regelingen waarvan men gebruik kan maken (startersaftrek, investeringspremies) en het voorkomen van sancties. De invloed van toezichthouders op fiscale regelgeving zelf is beperkt. Het beleid moet daarom allereerst gericht zijn op het terugdringen van de administratieve lastendruk. Een goed werkend elektronisch aangiftesysteem, duidelijke communicatie en effectieve behandeling van in-bound vragen zijn mogelijke instrumenten. Verder dient het beleid in te spelen op veranderingen waarmee een onderneming in iedere fase wordt geconfronteerd en hem daarbij te faciliteren (zie tabel 1).

Acceptatie en normgetrouwheid (dimensies 3 en 4)

Normgetrouwheid betreft de bereidheid om zich te conformeren aan het gezag van de overheid. Zowel persoonlijke als sociale normen, normen die gelden binnen de sociaal relevante groep, zijn hiervoor relevant. Ook de sociale oriëntatie is van belang: coöperatief georiënteerde personen vertonen meer normgetrouw gedrag (Antonides en Robben, 1995).

Acceptatie van de regels hangt sterk met normgetrouwheid samen.

Normgetrouwheid en in mindere mate acceptatie van regels vormen zich gedurende de vroege ontwikkeling en zijn daarna nauwelijks nog te beïnvloeden (Van Gelderen, 2003). Beleid dient dus vooral gericht te zijn op startende ondernemingen. Daarbij geldt dat normgetrouwheid deels wordt beïnvloed door het beleid van de specifieke toezichthouder en deels door het algehele overheidsbeleid. Voor de acceptatie van de regels is het belangrijk dat de regels doelmatig en efficiënt zijn en als rechtvaardig worden aangemerkt. Voor de beleidsbepaling is het relevant te weten waar de ondernemer zijn beeldvorming op baseert. De Belastingdienst moet proberen in contact te komen met de starter en zijn netwerk (bijvoorbeeld met lezingen) om op die manier de informatiestromen te beïnvloeden. Daarnaast kan algemeen communicatiebeleid bijdragen aan imagovorming. Wittberg (2006) laat zien dat de belastingmoraal bij jongeren door gerichte communicatie positief is te beïnvloeden.

Tabel 1 Fiscale compliance en ontwikkelingsfasen van de onderneming

	Kennis	Kosten en baten van compliance	
Algemeen	Communicatie afstemmen op kennisniveau	Focus op beperking gelddruk	
Beleidsinstrumenten	Dienstverlenend: Communicatie en voorlichting	Dienstverlenend: Facilitering	
Fase 0	Moeilijk traceerbaar, algemene kanalen	Facilitering opstartproces	
Fase 1	Algemene kanalen, opt-in contact kansrijk	Ondersteuning bij aangifte	
Fase 2	Specifiekere kanalen en messages, opt-in contact kansrijk	Ondersteuning bij aangifte	
Fase 3	Meer gericht op specialisten	Ondersteuning bij veranderingen i.v.m. personeelsopbouw	
Fase 4	Gericht op specialisten	Gericht op belastingadviseurs	
Fase 5	Gericht op specialisten	Convenanten, bedrijfsspecifieke regelingen	

Overigens is een belangrijke pijler voor acceptatie en normgetrouwheid een fatsoenlijke fiscale wetgeving. Een perfecte, duidelijke en volledig doordachte fiscale regelgeving draagt bij aan compliance. In de praktijk is dat wel anders. Dat brengt weer mee dat fiscale wetenschappers wel durven beweren dat het opzoeken van de fiscale grenzen door belastingadviseurs een noodzakelijk kwaad is om de wetgever tot goede wetgeving te dwingen. Fiscale regelgeving ligt echter grotendeels buiten de macht van de toezichthouder die afhankelijk is van de beslissingen van de wetgevende macht.

Niet-overheidscontrole (dimensie 5)

Niet-overheidscontrole betreft sanctionering van non-compliance door anderen dan de overheid. Initieel gaat het om sociale controle door de omgeving, zoals familie, collega's en bedrijven in het netwerk. In verdere ontwikkelingsfasen komen daar de brancheorganisatie, leveranciers en consumentengroepen bij. Sanctionering kan daarbij bestaan uit sociale en zakelijke afstoting en negatieve publiciteit

(Happé, 2006). Vooral voor grote ondernemingen is reputatieschade kostbaar.

Vanaf fase 3 is de belastingadviseur een belangrijker speler. Hoewel belastingadviseurs de compliance kunnen schaden ('zij kennen wegen om belasting te ontduiken'), is hun rol voornamelijk in de beginfasen disciplinerend (De Muijnck, 2002). Voor grote ondernemingen (fases 4 en 5) is horizontaal toezicht de formele vorm van sociale controle en zelfregulering. Het gaat om accountantscontrole, controle door een certificerende instelling of handavingsconvenanten.

Pakkans (dimensies 6-9)

De pakkans betreft de kans dat een niet-compliance onderneming als zodanig wordt aangemerkt door de Belastingdienst. Een toezichthouder kan de pakkans nooit vaststellen, omdat onbekend is hoeveel niet-compliance ondernemingen niet worden gepakt. Beleidsrelevant is daarom de subjectieve of gepercipiëerde pakkans door de belastingplichtigen zelf. Hoe hoog de subjectieve pakkans moet zijn om compliance af te dwingen, is afhankelijk van de risicohouding van

	Acceptatie en normgetrouwheid	Niet-overheidscontrole	Pakkans	Sanctionering
	Fundamenteel, slecht beïnvloedbaar	Ligt buiten toezichthouder	Niet vast te stellen	Bij verwijtbare overtreding
	Dienstverlenend: voorlichting over (billijkheid) van beleid	Beperkt	Voornamelijk restrictief: inspectie, controle en detectie	Restrictief: <ul style="list-style-type: none"> • Boetes • Publicatie
	Mogelijke beïnvloeding	Sociale controle: persoonlijk netwerk	Communicatie detectie en controles, crowding-out risico	Preventie
	Mogelijke beïnvloeding	Sociale controle: persoonlijk netwerk	(Fysieke) inspectie middels voorlichting	Hoog inningsrisico Fouten vaak niet verwijtbaar
	Nauwelijks beïnvloedbaar	Sociale controle: zakelijk/ persoonlijk netwerk	Evenwicht tussen restrictie en voorlichting	Hoog inningsrisico Fouten vaak niet verwijtbaar
	Nauwelijks beïnvloedbaar	Sociale controle: zakelijk netwerk	Inspectie, restrictief karakter	Reputatie- en imagoschade
	Rol belastingadviseurs belangrijk	Sociaal en horizontaal toezicht: controle accountants	Inspectie, restrictief karakter	Rol van belastingadviseur van belang Reputatie- en imagoschade
	Toenemende invloed managers	Sociaal en horizontaal toezicht: convenanten	Inspectie, restrictief karakter	Reputatie- en imagoschade

de ondernemer. Ondernemers met een hoge mate van risicoaversie zullen de pakkans eerder onaanvaardbaar hoog vinden dan ondernemers die weinig risicoavers zijn. Ondernemers die inkomensgeoriënteerd zijn (langdurig in fase 2) blijken minder dan groeigeoriënteerde ondernemers risico's accepteren. Daarnaast blijken managers, die vanaf fase 4 belangrijk worden, meer risico-avers dan ondernemers (Stewart en Roth, 2001). Deels blijkt de risicohouding zelf af te hangen van andere complianceaspecten, namelijk de belastingbesparing bij ontduiking en de sanctiestructuur (Chang, Nichols en Schultz, 1987).

De pakkans is te sturen met het aantal controles en de controle-selectiviteit. Bovendien kan de Belastingdienst informatie over controle- en detectieaantallen naar buiten brengen. Door echter veel nadruk te leggen op afschrikking activeer je bij bedrijven het idee dat ontduiken blijkbaar interessant is. Hierdoor kan de belastingmoraal verslechteren. Men houdt zich wellicht aan de regels, maar meer vanuit de angst voor straf (extrinsieke motivatie), dan vanwege een hoge belastingmoraal (intrinsieke motivatie), het zogenaamde crowding-out effect (Feld en Frey, 2002).

In de vroege ontwikkelingsfases dienen controles ook een voorlichtend karakter te hebben. Later kan de nadruk op het restrictieve karakter van opsporing liggen. Aangaande selectiviteit is het enerzijds redelijk dat er meer gecontroleerd wordt in branches met veel overtredingen. Anderzijds is het aantal overtredingen vooraf niet bekend en is het beleid zelfbevestigend: bij meer controles signaleert men automatisch meer overtredingen.

Sanctionering (dimensies 10 en 11)

Sanctionering bestaat uit de *sanctiekans* bij overtreding en de *sanctie-ernst*. De Belastingdienst legt sancties enkel op bij verwijtbaar niet-compliant gedrag. Door de gebrekkige kennis van veel starters, zijn veel fouten in de beginfasen niet verwijtbaar. Er vindt dan correctie, maar geen sanctie plaats. Een recente uitspraak van de Hoge Raad stelt dat een onderneming niet verantwoordelijk kan worden gesteld voor de fouten van hun belastingadviseur. Dit impliceert dat de Belastingdienst dan de adviseurs en niet de niet-compliance bedrijven dient te sanctioneren.

De Belastingdienst sanctioneert meestal met een boete, van maximaal 100 procent van de te weinig betaalde belasting. Sanctie-ernst wordt in het overzichtsartikel van Elffers en Hessing (1992) aangegeven als de factor met de grootste invloed op compliance. Een mogelijke verklaring hiervoor ligt in de prospecttheorie (Kahneman en Tversky, 1979), die

stelt dat beslissers een kleine kans op een grote straf erger vinden dan een grote kans op een kleine straf. Daarnaast hebben startende ondernemers vaak een beperkte financiële armslag, waardoor een ernstige sanctie tot faillissement kan leiden. Na sanctionering moet de Belastingdienst soms de nodige inspanningen doen om het geëiste bedrag te innen (Elffers en Hessing, 1992). Vooral in fase 1 en 2 is het inningsrisico aanzienlijk, omdat veel startende ondernemingen weer worden opgeheven. De Belastingdienst heeft daarom belang bij levensvatbare starters die zich gedegen voorbereiden.

5 Conclusies

Dit artikel geeft een overzicht van de relevante factoren voor een toezichthouder bij het bevorderen van compliance bij startende ondernemers. In het bijzonder hebben we de fiscale compliance onder de loep genomen aan de hand van de Tafel van Elf, toegepast op de ontwikkelingsfasen van ondernemingen.

Uit het artikel zijn verschillende beleidsimplicaties af te leiden voor de Belastingdienst en andere toezichthouders. Een eerste implicatie is dat het compliancebeleid al dient aan te vangen voor de ondernemer daadwerkelijk is gestart, omdat nascent ondernemers al bezig zijn kennis te vergaren en een compliance-attitude te ontwikkelen. Dit impliceert dat de Belastingdienst aanwezig dient te zijn op informatiebijeenkomsten voor starters en daarbij haar dienstverlenende rol moet accentueren. Vervolgens dient de Belastingdienst haar beleid aan te passen aan de ontwikkelingsfase waarin een onderneming zich bevindt. Het is daarbij belangrijk dat de Belastingdienst de sporadische contactmomenten met de starter optimaal benut. Bij bezoeken aan starters zal de Belastingdienstmedewerker zich vooraf moeten verdiepen in de ontwikkelingsfase van het bedrijf en mede op basis daarvan de rol van de Belastingdienst duidelijk maken. Ook de standaardcorrespondentie vanuit de Belastingdienst kan worden aangegrepen om concrete tips en handreikingen te geven aan startende ondernemers (bijvoorbeeld bijvoegen van folder). Een toezichthouder dient in de vroege ontwikkelingsfasen vooral dienstverlenend te zijn en moet restrictief beleid pas later gaan inzetten. Aangezien startende bedrijven vaak moeilijk direct zijn te bereiken, is het belangrijk om via indirecte kanalen contact te zoeken, zoals bronnen en partijen in het netwerk van de ondernemer.

Omdat branches en bevolkingsgroepen verschillen in startfrequentie en overlevingskans en sociale normen

en houding ten opzichte van belastingen en regelgeving, dient de Belastingdienst keuzes te maken in haar toezichtbeleid. Daarnaast is de hoeveelheid en het soort aandacht dat de starter dient te krijgen afhankelijk van zijn ontwikkelingsfase. Massale campagnes die de nadruk op pakkans en sanctionering leggen, lijken in ieder geval weinig effectief, en kunnen de compliance zelfs ondermijnen. Een vruchtbaar kanaal om te communiceren met bepaalde groepen ondernemers is samenwerking met brancheverenigingen en vakbladen.

Vervolgonderzoek dient meer inzicht te geven in de effectiviteit van specifieke beleidsinstrumenten en acties van de Belastingdienst voor het bevorderen van compliance-dimensies in de verschillende ontwikkelingsfasen. Specifiek behoeft de uitbesteding aan belastingadviseurs verdere aandacht. Dergelijk onderzoek kan toezichthouders verder helpen om hun compliancebeleid te effectueren. Dit artikel kan als eerste leidraad daarvoor worden beschouwd. ■

Literatuurlijst

- Antonides, G. en H.S.J. Robben (1995), True positive and false alarms in the detection of tax evasion, *Journal of Economic Psychology*, vol. 16, no. 4, pp. 617-640.
- Brummelkamp, G. en A. ten Peele (2007), *Succes in Nederland: Casestudies van zeven succesvolle bedrijven*, Rapport Economisch Instituut voor Midden- en Kleinbedrijf, februari.
- Chang, O., D. Nichols en J. Schultz (1987), Taxpayer attitudes toward tax audit risk, *Journal of Economic Psychology*, vol. 8, pp. 299-309.
- Churchill, N.C. en V.L. Lewis (1983), Growing concerns: The five stages of small business growth, *Harvard Business Review*, vol. 61, no. 3, pp. 30-50.
- Elffers, H. en D.J. Hessing (1992), *Naleving van belastingregels: een inventarisatie van onderzoek en een evaluatie van onderzoeksmogelijkheden*, Rapport Centre for Sociolegal Tax Research, Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Erard, B. (1993), Taxation with representation: An analysis of the role of tax practitioners in tax compliance, *Journal of Public Economics*, vol. 52, no. 2, pp. 163-197.
- Feld, L.P. en B.S. Frey (2002), Trust breeds trust: How taxpayers are treated, *Economics of Governance*, vol. 3, no. 2, pp. 87-99.
- Gelderen, M. van, N. Bosma en R. Thurik (2001), *Setting up a business in the Netherlands: Who starts, who gives up, who is still trying?*, Rapport Economisch Instituut voor Midden- en Kleinbedrijf, april.
- Gelderen, M. van (2003), De psychologie van de ondernemer, in: Thurik, R. en P. Risseeuw, *Handboek ondernemers en adviseurs: Management en economie van het midden- en kleinbedrijf*, Kluwer, Deventer.
- Happé, R., (2006) Between persuasion and deterrence, in: H. Elffers, P. Verboon en W. Huisman, (eds), *Managing and Maintaining Compliance*, Boom Legal Publishers, Den Haag.
- Hermesen, H. en J. Molthoff (1999), Klaar voor de start(er): *Trends in kenmerken, risico's en klantbehandeling rondom startende ondernemers*, Rapport Ministerie van Financiën.
- Kahneman, D. en A. Tversky (1979), Prospect theory: an analysis of decision under risk, *Econometrica*, vol. 47, no. 2, pp. 263-292.
- Kirchler, E. en E. Hoelzl (2006), Modelling taxpayers' behaviour as a function of interaction between tax authorities and taxpayers, in: H. Elffers, P. Verboon en W. Huisman, (eds), *Managing and Maintaining Compliance*, Boom Legal Publishers, Den Haag.
- Kirchler, E. (2007), *The economic psychology of tax behaviour*, New York: Cambridge University Press.
- Leenheer, J. en P.A. Risseeuw (2007), *Compliance van startende ondernemingen*, Rapport SEO Economisch Onderzoek, no. 959.
- Mosselman, M. (2003), *Vogelvrij? Een onderzoek naar de sociale en fiscale status van freelancers*, Rapport Economisch Instituut voor Midden- en Kleinbedrijf.
- Muijnck, J. de (2002), *Nalevingsgedrag van MKB-ondernemers: Conceptueel kader*, Rapport Economisch Instituut voor Midden- en Kleinbedrijf, EIM Scales-paper N200218.
- Risseeuw, P.A. (2003), Management en groei van kleine bedrijven, in: Thurik, R. en P.A. Risseeuw, *Handboek ondernemers en adviseurs: Management en economie van het midden- en kleinbedrijf*, Kluwer, Deventer.
- Reynolds, P. en B. Miller (1992), New firm gestation: conception, birth, and implications for research, *Journal of Business Venturing*, vol. 7, no. 5, pp. 405-417.
- Ruimschotel, D., P. van Reenen en H.M. Klaassen (1996), De Tafel van Elf, een conceptueel kader en een instrument bij rechtshandhavingsvraagstukken, *Beleidsanalyse*, 96-3, pp. 4-13.
- Stewart, W.H. en P.L. Roth (2001), Risk propensity differences between entrepreneurs and managers: A meta-analytic review, *Journal of Applied Psychology*, vol. 86, pp. 145-153.
- Stokkom, B. van (2004), *Handhaven: eerste kiezen, dan doen. Sociaal-wetenschappelijke mogelijkheden en beperkingen*, Rapport Ministerie van Justitie.
- Wittberg, L. (2006), Can communication activities improve compliance?, in: H. Elffers, P. Verboon, & W. Huisman, (eds), *Managing and Maintaining Compliance*, Boom Legal Publishers, Den Haag.

Noot

- 1 Voor een meer uitgebreide uitwerking van deze onderzoeksvraag wordt de geïnteresseerde lezer verwezen naar Leenheer en Risseeuw (2007), <http://www.seo.nl/binaries/publicaties/rapporten/2007/959.pdf>.