

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal  
Postbus 20018  
2500 EA 'S-GRAVENHAGE

**Directie  
Verbruiksbelastingen,  
Douane en Internationale  
aangelegenheden**

Korte Voorhout 7  
2511 CW Den Haag  
Postbus 20201  
2500 EE Den Haag  
<http://www.rijksoverheid.nl>

Datum 28 oktober 2021  
Betreft Kabinetsreactie naar aanleiding van het rapport "Strengthening of tax systems in developing countries" van de directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie

Geachte voorzitter,

De directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft onderzoek gedaan naar het Nederlandse beleid ten aanzien van de ondersteuning van belastingheffing in ontwikkelingslanden in de periode 2012 - 2020. Deze evaluatie is vastgelegd in het rapport «Strengthening of tax systems in developing countries».<sup>1</sup> Dit rapport is gepubliceerd op de website van de IOB.<sup>2</sup> Voor de volledigheid treft uw Kamer het rapport van de IOB aan in de bijlage bij deze brief. Middels deze brief informeert het kabinet uw Kamer over de bevindingen en aanbevelingen van de evaluatie. Ook treft uw Kamer in deze brief de kabinetsappreciatie van het rapport aan.

## 1. Inhoud van het rapport

### 1.1. Achtergrond

De evaluatie is uitgevoerd door de IOB.<sup>3</sup> De evaluatie richt zich op het onderdeel belastingen uit het 'actieplan voor beleidscoherentie voor ontwikkeling' (*hierna*: actieplan). Dit actieplan is op verzoek van de Kamer in 2016 door het toenmalige kabinet opgesteld, waarmee het belang van coherent beleid op het gebied van ontwikkeling werd onderstreept. Met het actieplan wordt beoogd de coherentie tussen de verschillende beleidsonderdelen te bevorderen die van invloed zijn op ontwikkeling.<sup>4</sup>

Een relevant beleidsonderdeel voor ontwikkeling is het thema "belastingen". Een van de thema's uit het (herziene) actieplan ziet op het tegengaan van belastingontwijking en -ontduiking. In dit kader zijn drie subdoelen geformuleerd,

---

<sup>1</sup> De evaluatie en alle onderliggende studies zijn online beschikbaar: <https://english.iob-evaluatie.nl/in-progress/trade-and-investment/tax-system-support-to-developing-countries>.

Daarnaast is deze evaluatie een van de bouwstenen van de lopende beleidsdoorlichting van begrotingsartikel 1 ('duurzame economische ontwikkeling, handel en investeringen') van de begroting van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking die eind dit jaar zal verschijnen.

<sup>2</sup> De evaluatie en alle onderliggende studies zijn online beschikbaar: <https://english.iob-evaluatie.nl/in-progress/trade-and-investment/tax-system-support-to-developing-countries>.

Daarnaast is deze evaluatie een van de bouwstenen van de lopende beleidsdoorlichting van begrotingsartikel 1 ('duurzame economische ontwikkeling, handel en investeringen') van de begroting van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking die eind dit jaar zal verschijnen.

<sup>3</sup> De bevindingen en aanbevelingen uit de evaluatie zijn mede gebaseerd op extern uitgevoerde studies van o.a. het CPB en SEO. Deze zijn te vinden op: <https://english.iob-evaluatie.nl/in-progress/trade-and-investment/tax-system-support-to-developing-countries>.

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2015/16, 33625, nr. 219.

namelijk 1) betere internationale afspraken voor belastinginning op reële economische activiteiten, 2) terugdringing van het gebruik van Nederland als doorsluisland voor belastingontwijking in andere landen, waaronder ontwikkelingslanden, en 3) structurele capaciteitsopbouw voor goed belastingbeleid en goede belastinginning in ontwikkelingslanden. Het Nederlandse beleid en de activiteiten zijn door de IOB geëvalueerd aan de hand van deze drie subdoelen.

## **1.2. Kern van de bevindingen en aanbevelingen uit het IOB-rapport**

De IOB concludeert in zijn algemeenheid dat de belangen van ontwikkelingslanden een steeds belangrijkere rol zijn gaan spelen in het Nederlandse beleid op het gebied van (internationale) belastingheffing. In het afgelopen decennium is een duidelijke koerswijziging ingezet door Nederland. Het rapport geeft aan dat dit onder meer blijkt uit de significante verhoging van de uitgaven voor technische assistentie, alsmede uit de onderhandelingen op het gebied van (internationale) belastingheffing en de Notities Fiscaal Verdragsbeleid uit 2011 en 2020.

De IOB heeft haar bevindingen en aanbevelingen weergegeven in het rapport per subdoel. De kern die het kabinet hieruit haalt, treft uw Kamer hieronder aan. Voorts is de kabinetsappreciatie van het rapport weergegeven in paragraaf 2.

### *Subdoel 1: betere internationale afspraken voor belastinginning op reële economische activiteiten*

De bevindingen en aanbevelingen van de IOB voor dit subdoel laten zich volgens het kabinet als volgt kernachtig weergeven:

Nederland heeft de internationale afspraken tegen belastingontwijking op een ambitieuze wijze geïmplementeerd en gaat daarin soms verder dan andere landen.

Ontwikkelingslanden hebben een beperkte invloed gehad in de vormgeving van deze internationale afspraken en daarin zijn niet alle belangen van ontwikkelingslanden meegenomen.

De IOB adviseert Nederland om de belangen van ontwikkelingslanden op dit gebied vooraf vast te stellen. Vervolgens dient van dit proces, en de door Nederland gemaakte afwegingen, een terugkoppeling plaats te vinden.

### *Subdoel 2: terugdringing van het gebruik van Nederland als doorsluisland voor belastingontwijking in andere landen, waaronder ontwikkelingslanden*

De bevindingen en aanbevelingen van de IOB voor dit subdoel laten zich volgens het kabinet als volgt kernachtig weergeven:

- I. Nederland houdt in de onderhandelingen van belastingverdragen rekening met de positie van ontwikkelingslanden, maar neemt niet alle wensen van ontwikkelingslanden over.
- II. Om een gelijk speelveld na te streven, acht Nederland de belastingverdragen die het desbetreffende ontwikkelingsland met andere (met Nederland vergelijkbare) landen is overeengekomen relevant. Dit kan resulteren in lagere bronbelastingen en mogelijkheden voor belastingontwijking via Nederland.

- III. Met slechts een beperkt aantal ontwikkelingslanden zijn antimisbruikbepalingen in het belastingverdrag met Nederland opgenomen.
- De IOB adviseert het kabinet om in (een nieuwe versie van) de Notitie Fiscaal Verdragsbeleid (*hierna: NFV*) 2020 de Nederlandse positie tevens op te nemen ten aanzien van andere elementen in belastingverdragen die voor ontwikkelingslanden van belang zijn.
  - Daarnaast adviseert de IOB om mogelijke risico's op verdragsmisbruik in kaart te brengen voordat een belastingverdrag wordt overeengekomen met een ontwikkelingsland.
  - Tevens adviseert de IOB om realistischer te zijn over de beschikbare capaciteit van ontwikkelingslanden om belastingontwijking te bestrijden.

Ons kenmerk  
2021-0000216589

*Subdoel 3: Structurele capaciteitsopbouw voor goed belastingbeleid en goede belastinginning in ontwikkelingslanden.*

De bevindingen van de IOB voor dit subdoel laten zich volgens het kabinet als volgt kernachtig weergeven:

- I. De doelstelling om in 2020 de steun voor deze technische assistentie meer dan verdubbeld te hebben ten opzichte van 2015 is gehaald. Desalniettemin is Nederland een relatief kleine donor in vergelijking met andere OESO-landen.
- II. Nederland heeft volgens de IOB een actieve rol gespeeld bij het vormgeven van het multilaterale speelveld. Zo was Nederland een van de oprichters van het *Addis Tax Initiative* en heeft daarin een vooraanstaande rol gespeeld. Hoewel de IOB zelf geen onderzoek heeft gedaan naar multilaterale programma's, merkt de IOB op dat bestaande evaluaties een positief beeld schetsen. De onderliggende bewijslast acht de IOB echter niet volledig overtuigend.
- III. Een deel van de bilaterale technische assistentie richtte zich op internationale belasting. Uit de landenstudies blijkt dat de geselecteerde landen dit hoog waardeerden. De IOB acht harde uitspraken over de effectiviteit niet mogelijk omdat de bewijslast onvoldoende overtuigend is.
- IV. Over de bilaterale inzet stelt de IOB dat deze niet volledig vraaggestuurd was. De IOB geeft aan dat uitvoerende organisaties hun specifieke expertise hebben en niet aan iedere vraag konden voldoen.

Het advies van de IOB op het gebied van capaciteitsopbouw is als volgt:

- Ontwikkel en gebruik criteria op basis waarvan (bilaterale) technische assistentie ingezet kan worden;
- Zet bilaterale technische assistentie alleen in wanneer de toegevoegde waarde (ten opzichte van multilaterale steun) duidelijk is en past binnen een bredere relatie;
- Verbeter inzicht in de effecten van (bilaterale) technische assistentie.

*Cohérentie van beleid en activiteiten onder de drie subdoelen*

De bevindingen van de IOB laten zich volgens het kabinet als volgt kernachtig weergeven:

- I. De twee belasting-gerelateerde doelstellingen uit het actieplan beleidscoherentie voor ontwikkeling (hogere eigen overheidsinkomsten in ontwikkelingslanden en het tegengaan van belastingontwijking en –ontduiking) overlappen grotendeels, maar niet volledig.
- II. Het actieplan beleidscoherentie voor ontwikkeling is niet een volledig gedeelde en coherente beleidsagenda tussen het ministerie van Financiën en het ministerie van Buitenlandse Zaken;

- III. Nederlandse ambassades ondersteunen niet langer de aanvraag van belastingvrijstellingen bij officiële ontwikkelingshulp, maar in verschillende gevallen zijn er nog belastingvrijstellingen gebaseerd op nationale wetgeving.

Ons kenmerk  
2021-0000216589

Het advies van de IOB is als volgt:

- Verbeter de transparantie van en versterk de rol van het ministerie van Buitenlandse Zaken met betrekking tot de besluitvorming over de Nederlandse inzet over internationale belastingzaken waar ontwikkelingslanden mee gemoeid zijn;
- Verbeter de indicatoren voor de drie subdoelen uit het actieplan beleidscoherentie voor ontwikkeling en monitor de voortgang van deze indicatoren systematischer.

## 2. Appreciatie

Het kabinet heeft met belangstelling kennisgenomen van de bevindingen en aanbevelingen die zijn opgenomen in het rapport van de IOB. De IOB constateert terecht dat in het afgelopen decennium de belangen van ontwikkelingslanden een belangrijkere rol zijn gaan spelen in de vormgeving van het Nederlandse beleid op het gebied van (internationale) belastingheffing.

Daarnaast was er in 2012, het startpunt van deze evaluatie, nagenoeg geen technische assistentie van Nederland aan ontwikkelingslanden bij het versterken van hun belastingbeleid. Deze is in de afgelopen tien jaar opgebouwd en de aanbevelingen van de IOB bieden handvatten om deze inzet verder te verbeteren.

### 2.1. Internationale afspraken tegen belastingontwijking (subdoel 1)

De aanpak van belastingontwijking is een speerpunt van dit kabinet. Het kabinet heeft in de afgelopen jaren verschillende maatregelen genomen tegen belastingontwijking die reeds in werking zijn getreden of binnen afzienbare tijd in werking zullen treden.<sup>5</sup> De IOB is positief gestemd over de wijze waarop Nederland de internationale afspraken tegen belastingontwijking uit het zogenoemde project «*base erosion and profit shifting*» (*hierna*: BEPS) van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (*hierna*: OESO) en de G20 heeft geïmplementeerd.<sup>6</sup> De IOB concludeert dat Nederland over het algemeen diverse afspraken uit het BEPS-project strenger heeft geïmplementeerd dan andere (Europese) landen. Het kabinet moedigt de internationale strijd tegen belastingontwijking aan en wil, waar mogelijk, een voortrekkersrol vervullen. Voor een effectieve aanpak van belastingontwijking is het namelijk noodzakelijk om in internationaal verband te werken aan maatregelen. Het kabinet is blij dat de IOB de Nederlandse inzet op dit punt onderschrijft.

De IOB concludeert in haar rapport dat ontwikkelingslanden een beperkte invloed hebben gehad in (de uitkomsten van) het BEPS-project. Het kabinet merkt in dit kader op dat bij het BEPS-project zowel ontwikkelde landen als ontwikkelingslanden betrokken zijn geweest. Gedurende het project zijn meer dan 80 niet-OESO-landen geconsulteerd, waaronder ontwikkelingslanden.<sup>7</sup> Daarnaast hebben meerdere ontwikkelingslanden en vertegenwoordigde organen van deze landen deelgenomen aan verschillende BEPS-werkgroepen. Op deze wijze zijn ontwikkelingslanden nauw betrokken geweest bij de besluitvorming in het BEPS-

<sup>5</sup> Zie ook <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2021/01/21/maatregelen-tegen-belastingontwijking-en-belastingontduiking>.

<sup>6</sup> In 2015 is het BEPS-project afgerond. Het BEPS-project is een belangrijk initiatief om te komen tot wereldwijde, gecoördineerde afspraken tegen belastingontwijking door grondslaguitholling en winstverschuiving.

<sup>7</sup> Zie ook Kamerstukken II 2015/16, 25087, nr. 112.

project. Nederland heeft deze betrokkenheid actief gesteund.<sup>8</sup>

**Ons kenmerk**  
2021-0000216589

Een belangrijke en positieve ontwikkeling in de betrokkenheid van ontwikkelingslanden op dit gebied is de oprichting van het Inclusive Framework (*hierna*: IF).<sup>9</sup> Het kabinet is blij dat ontwikkelingslanden van meet af aan aangesloten zijn geweest bij de onderhandelingen in het IF. Momenteel zijn 140 landen, waaronder ruim 30 ontwikkelingslanden, lid van het IF. Ontwikkelingslanden hebben op deze manier de mogelijkheid om hun prioriteiten en belangen actief en vooraf kenbaar te maken. Nederland verleent technische assistentie om ontwikkelingslanden daarbij op dit gebied te ondersteunen. Een voorbeeld is de steun van Nederland aan het African Tax Administration Forum (*hierna*: ATAF), de overkoepelende organisatie van Afrikaanse belastingdiensten. ATAF heeft volgens een recente evaluatie de belangen van veel Afrikaanse landen naar voren gebracht gedurende het BEPS-traject.<sup>10</sup> Tot slot merkt het kabinet in dit kader nog op dat de G20 de OESO recentelijk heeft gemandateerd een onderzoek te starten naar de deelname van ontwikkelingslanden in het IF.<sup>11</sup> Nederland ziet dit rapport met interesse tegemoet.

Daarnaast constateert de IOB dat in het BEPS-project niet alle prioriteiten van ontwikkelingslanden in de aanpak van belastingontwijking zijn meegenomen. Dit is volgens de IOB een van de redenen waarom ontwikkelingslanden de afspraken uit het BEPS-project (tot dusver) beperkt hebben geïmplementeerd. De IOB geeft aan dat Nederland het niet noodzakelijk achtte de belangen van ontwikkelingslanden in dit project vooraf vast te stellen, omdat ervan uit werd gegaan dat de belangen van ontwikkelingslanden in het BEPS-project over het algemeen gelijk waren aan die van ontwikkelde landen.

Het kabinet merkt op dat het BEPS-project zich richt op het bestrijden van (kunstmatige) structuren wereldwijd en het beschermen van de belastinggrondslag van landen. Dit is in het voordeel van alle belastingadministraties, waaronder die van ontwikkelingslanden. De belangen van ontwikkelingslanden en (meer) ontwikkelde landen komen daardoor in het BEPS-project voor een groot gedeelte overeen. Hoewel vele gemeenschappelijke belangen zijn geadresseerd in het BEPS-project, erkent het kabinet dat niet alle prioriteiten van ontwikkelingslanden over de gehele breedte zijn meegenomen. Tijdens het BEPS-project hebben ontwikkelingslanden bijvoorbeeld gepleit voor het overeenkomen van regels voor een andere verdeling van winsten en heffingsrechten tussen landen, waarbij meer heffingsrechten aan zogenoemde bronstaten zouden moeten worden toegekend. Dit onderwerp was geen onderdeel van het BEPS-project. De discussie over de herverdeling van heffingsrechten wordt momenteel wel gevoerd in het IF.<sup>12</sup> Nederland heeft daarbij oog voor de positie van ontwikkelingslanden.

<sup>8</sup> Zie ook Kamerstukken II 2015/16, 25087, nr. 112.

<sup>9</sup> Het OESO/G20 Inclusive Framework on BEPS is in 2016 gevormd met het oog op implementatie van de maatregelen uit het OESO/G20-project om grondslaguitholling en winstverschuiving tegen te gaan (het BEPS-project) en verdere internationale samenwerking op het gebied van belastingheffing. Binnen het Inclusive Framework werken lidstaten en niet-lidstaten van de OESO op gelijke voet samen. Het Inclusive Framework heeft op het moment van schrijven van deze brief 140 leden.

<sup>10</sup> SEO/BSS (2020), Impact evaluation of the African Tax Administration Forum (ATAF) 10-year Programme (2009-2019).

<sup>11</sup> Zie ook het G20 Communiqué van 7 april 2021, te vinden op: <https://www.g20.org/2nd-finance-ministers-and-central-bank-governors-meeting.html>.

<sup>12</sup> Kamerstukken II 2019/20, 32140, nr. 60, Kamerstukken II 2019/20, 32140, nr. 63, Kamerstukken II 2019/20, 32140, nr. 65, Kamerstukken II 2019/20, 32140, nr. 66, Kamerstukken II 2020/21, 32140, nr. 73 en Kamerstukken II 2020/21, 32140, nr. 76, Kamerstukken II 2020/21, 25087, nr. 281 en Kamerstukken 2021Z16898.

*Advies van de IOB om de belangen van ontwikkelingslanden proactief en vooraf vast te stellen*

**Ons kenmerk**  
2021-0000216589

Het kabinet deelt de constatering van de IOB dat ontwikkelingslanden eigen (en daardoor verschillende) prioriteiten kunnen hebben bij internationale afspraken tegen belastingontwijking. De IOB adviseert Nederland om de belangen van ontwikkelingslanden op dit gebied (vooraf) actief vast te stellen door gebruik te maken van de beschikbare overlegstructuren.

Nederland maakt al gebruik van zowel formele als informele overlegstructuren om relevante informatie over de positie van ontwikkelingslanden in te winnen voor de beleidsvorming op het gebied van (internationale) belastingheffing. Dit is onder meer gebeurd bij de voorbereiding van de Nederlandse positie in de discussies omtrent de herziening van het internationale belastingsysteem.<sup>13</sup> Ook de IOB constateert dat Nederland actief is in diverse overlegstructuren. Het kabinet zegt toe dat Nederland ook in de toekomst veelvuldig gebruik zal blijven maken van dergelijke overlegstructuren.

Daarnaast adviseert de IOB om transparanter te zijn over de wijze waarop de belangen van ontwikkelingslanden zijn vastgesteld en zijn meegenomen in de Nederlandse positie.

Het kabinet maakt bij de Nederlandse positionering in internationale beleidstrajecten een zorgvuldige afweging van belangen. In dit kader worden de belangen van ontwikkelingslanden expliciet meegewogen. Het kabinet maakt uit het advies van de IOB op dat niet altijd duidelijk is voor belanghebbenden welke afwegingen met betrekking tot ontwikkelingslanden zijn gemaakt, terwijl dit wel zinvol zou zijn. Het kabinet zegt daarom toe dat wanneer uw Kamer wordt geïnformeerd over relevante internationale beleidstrajecten tegen belastingontwijking, daarbij specifiek stil zal worden gestaan bij de positie van ontwikkelingslanden en hoe hun belangen zijn meegewogen.

## **2.2. Nederlandse inzet in relatie tot het tegengaan van misbruik van belastingverdragen met ontwikkelingslanden (subdoel 2)**

Nederland zet zich in om een positieve bijdrage te leveren aan de belastingheffing in ontwikkelingslanden. Daarbij spelen belastingverdragen een belangrijke rol. Nederland vindt het van belang, zeker in relatie tot ontwikkelingslanden, dat antimisbruikbepalingen worden opgenomen in belastingverdragen. Daardoor worden de heffingsrechten van ontwikkelingslanden beter gewaarborgd. Het kabinet heeft in mei vorig jaar de NFV 2020 naar uw Kamer gestuurd, waarin onder meer het fiscale verdragsbeleid in relatie tot ontwikkelingslanden uiteen is gezet. Er is voor gekozen om nog nadrukkelijker rekening te houden met de positie van ontwikkelingslanden. Het kabinet is onder meer bereid om i) hoge(re) bronbelastingen op dividenden, renten en royalty's overeen te komen ii) een uitgebreid vaste inrichtingsbegrip te hanteren, bijvoorbeeld door de opname van een diensten vaste inrichting en iii) met de armste ontwikkelingslanden een bronbelasting op technische diensten af te spreken indien de diensten zijn verricht in het ontwikkelingsland. Nederland is ook bereid om op bovenstaande manier rekening te houden met de belangen van ontwikkelingslanden als het desbetreffende ontwikkelingsland dergelijke afspraken (nog) niet eerder met andere landen heeft gemaakt. Op deze wijze worden ontwikkelingslanden in staat gesteld om meer belastinginkomsten te genereren. Nederland gaat met dit beleid beduidend verder dan andere (West-Europese) landen. Ook de IOB erkent dat Nederland in de onderhandelingen van belastingverdragen met ontwikkelingslanden rekening houdt met de positie van deze landen.

<sup>13</sup> Kamerstukken II 2019/20, 32140, nr. 60, Kamerstukken II 2019/20, 32140, nr. 63, Kamerstukken II 2019/20, 32140, nr. 65, Kamerstukken II 2019/20, 32140, nr. 66, Kamerstukken II 2020/21, 32140, nr. 73 en Kamerstukken II 2020/21, 32140, nr. 76, Kamerstukken II 2020/21, 25087, nr. 281 en Kamerstukken 2021Z16898.

*Advies van de IOB om de elementen van het Nederlandse verdragsbeleid in relatie tot ontwikkelingslanden uit te breiden*

**Ons kenmerk**  
2021-0000216589

De IOB concludeert dat in de NFV 2011 en NFV 2020 niet wordt ingegaan op de Nederlandse positie ten aanzien van vrijstellingen en definities bij het bepalen van (onder meer) bronheffingen op dividenden, renten en royalty's. De IOB adviseert het kabinet om dit wel te doen en in (een nieuwe versie van) de NFV 2020 de elementen van het Nederlandse verdragsbeleid in relatie tot ontwikkelingslanden uit te breiden.

Het kabinet deelt de mening van de IOB dat, naast de onderwerpen die zijn opgenomen in de NFV 2020, ook andere zaken van belang kunnen zijn voor ontwikkelingslanden. In het schriftelijk overleg omtrent de NFV 2020 is het kabinet onder meer ingegaan op een aantal minder zwaarwegende onderwerpen dat niet uitdrukkelijk is opgenomen in de NFV 2020, maar wel van belang kan zijn voor ontwikkelingslanden.<sup>14</sup>

In de NFV 2020 is beoogd om de belangrijkste beleidsmatige verschillen tussen de Nederlandse verdragsinzet en de inzet van (de meeste) ontwikkelingslanden uiteen te zetten, en geeft daarbij de Nederlandse positie weer. Het kabinet acht het niet wenselijk om alle onderwerpen die aan bod kunnen komen tijdens verdragsonderhandelingen, en mogelijk relevant zijn voor specifieke ontwikkelingslanden, op te nemen in (een nieuwe versie van) de NFV 2020. Hoewel de inzet bij bilaterale verdragsonderhandelingen op de belangrijkste onderwerpen vergelijkbaar is, constateert het kabinet namelijk de nodige verschillen tussen ontwikkelingslanden bij de inzet op andere onderwerpen (bijvoorbeeld bij de definitie van royalty's). Deze voorstellen kunnen uiteenlopen en daaruit blijkt niet een vaste lijn. Daarnaast is het de ervaring van het kabinet dat op deze punten doorgaans al goed naar wederzijdse tevredenheid tot overeenstemming gekomen kan worden. In dat kader merkt het kabinet graag op dat ook ten aanzien van onderwerpen die niet expliciet zijn opgenomen in de NFV 2020 het uitgangspunt is dat een ruimhartig verdragsbeleid zal worden gehanteerd in relatie tot ontwikkelingslanden.

Wanneer een belastingverdrag ter goedkeuring aan uw Kamer wordt aangeboden, ontvangt uw Kamer naast de tekst van het belastingverdrag een toelichtende nota. In de toelichtende nota gaat het kabinet in op het verloop van de onderhandelingen en de afspraken die met het betreffende ontwikkelingsland zijn gemaakt. Het kabinet zegt toe om in meer detail aandacht te besteden aan de inzet van zowel Nederland als het ontwikkelingsland, alsmede het uiteindelijke resultaat, met betrekking tot de punten die niet expliciet in de NFV zijn opgenomen.

*Advies van de IOB om voor het sluiten van een belastingverdrag mogelijke risico's op verdragsmisbruik te onderzoeken*

De IOB adviseert om de mogelijke risico's op verdragsmisbruik te onderzoeken, alvorens een belastingverdrag met een ontwikkelingsland te sluiten. De IOB noemt in dit kader het CPB-onderzoek<sup>15</sup> als eventueel middel om deze risico's in kaart te brengen.

Het kabinet deelt de mening van de IOB dat dient te worden voorkomen dat belastingverdragen (met ontwikkelingslanden) worden misbruikt. Daarom wordt

<sup>14</sup> Kamerstukken II 2020/21, 25087, nr. 260.

<sup>15</sup> Zie ook <https://www.cpb.nl/netwerkanalyse-van-nederlandse-belastingverdragen-en-ontwikkelingslanden> en tevens te vinden op: <https://english.iob-evaluatie.nl/in-progress/trade-and-investment/tax-system-support-to-developing-countries>.

bij het overeenkomen van een belastingverdrag ook samen met het andere land aandacht besteed aan het tegengaan van verdragsmisbruik. Verdragsmisbruik zal zich met name voordoen als er geen moderne antimisbruikbepalingen in het desbetreffende belastingverdrag worden opgenomen. Het kabinet vindt het daarom belangrijk dat alle belastingverdragen in ieder geval voldoen aan de minimumstandaard tegen verdragsmisbruik en zet erop in dat daarnaast aanvullende antimisbruikbepalingen worden opgenomen. Omdat Nederland hierbij uiteindelijk afhankelijk is van de bereidheid van andere landen om hierin mee te gaan is het niet altijd mogelijk om naast de minimumstandaard ook aanvullende antimisbruikbepalingen op te nemen. Nederland is overigens niet bereid om een (nieuw) verdrag overeen te komen als het andere land niet bereid is om de minimumstandaard op te nemen.

Het aanpassen van belastingverdragen met ontwikkelingslanden die geen moderne antimisbruikbepalingen hebben, heeft in het bijzonder prioriteit. Een effectieve route om dergelijke maatregelen van toepassing te laten worden op belastingverdragen, zonder dat bilaterale onderhandelingen noodzakelijk zijn, is via het Multilateraal Instrument (*hierna*: MLI). Nederland heeft vrijwel alle belastingverdragen, ook die in relatie tot ontwikkelingslanden, aangemeld voor het MLI. Nederland biedt haar verdragspartners daarmee de minimumstandaard aan en vrijwel alle andere aanvullende maatregelen tegen verdragsmisbruik. Niet alle ontwikkelingslanden doen echter mee met het MLI. Nederland biedt deze landen daarom actief aan om het belastingverdrag door middel van bilaterale onderhandelingen te voorzien van antimisbruikmaatregelen. Het kabinet heeft op 22 april 2021 uw Kamer een brief gestuurd met daarin de laatste stand van zaken.<sup>16</sup> Van de negentien ontwikkelingslanden waarmee Nederland op dit moment een verdrag heeft dat in werking is, is met twaalf landen overeenstemming bereikt over opname van antimisbruikbepalingen in het betreffende verdrag (bilateraal dan wel via het MLI).<sup>17</sup>

Voorts zal oneigenlijk gebruik van belastingverdragen zich met name voordoen indien de financiële stromen vanuit (ontwikkelings)landen uiteindelijk terechtkomen in laagbelastende jurisdicties. Om stromen naar laagbelastende jurisdicties tegen te gaan, is vanaf begin dit jaar een conditionele bronbelasting in werking getreden op renten en royalty's naar laagbelastende jurisdicties en in misbruiksituaties. Het kabinet heeft bovendien aangekondigd per 2024 aanvullende maatregelen te nemen tegen dividendstromen naar laagbelastende jurisdicties en in misbruiksituaties.

Naast het tegengaan van verdragsmisbruik is de inzet van het kabinet (zoals opgenomen in de NFV 2020) erop gericht om ontwikkelingslanden meer heffingsrechten toe te kennen, zoals hogere bronbelastingen. Dit geldt ook als het desbetreffende ontwikkelingsland deze afspraken niet met andere landen heeft gemaakt. Dat wil zeggen dat de Nederlandse inzet voor een bepaald bronheffingspercentage niet afhankelijk is van de bronheffingspercentages die het desbetreffende ontwikkelingsland is overeengekomen met met Nederland vergelijkbare landen. Meer heffingsrechten stelt ontwikkelingslanden niet alleen in staat om meer belastingen te heffen, maar zal er tevens voor zorgen dat het minder aantrekkelijk wordt om specifiek via het Nederlandse verdragennetwerk belasting te ontwijken.

Het kabinet hecht er waarde aan om goed te monitoren wat de resultaten zijn van de Nederlandse inzet om belastingontwijking tegen te gaan. Voor de manier waarop het kabinet dit monitort, wordt verwezen naar de brief van 29 mei

<sup>16</sup> Kamerstukken II 2020/21, 25087, nr. 273.

<sup>17</sup> In een aantal van deze verdragen zijn de antimisbruikbepalingen nog niet in werking getreden, omdat het betreffende land het MLI nog niet heeft geratificeerd (of pas recentelijk heeft geratificeerd) of de ratificatieprocedure van het wijzigingsprotocol in het betreffende land nog niet is voltooid.



2020.<sup>18</sup> Een specifieke analyse van de omvang van mogelijk oneigenlijk gebruik van een belastingverdrag, voorafgaand aan iedere onderhandeling met een ontwikkelingsland, acht het kabinet echter moeilijk te realiseren terwijl de toegevoegde waarde beperkt is. Het CPB-onderzoek geeft een interessant beeld van theoretische ontwijkingsroutes, dus geen feitelijke geldstromen, op basis van onder meer de wereldwijd in belastingverdragen afgesproken bronbelastingpercentages op dividend, interest en royalty's. De analyse in dat onderzoek houdt echter geen rekening met het afsnijden van dergelijke routes door middel van moderne antimisbruikbepalingen in verdragen. Het CPB heeft wel onderzocht wat de gevolgen zouden zijn als de antimisbruikbepalingen in de Nederlandse belastingverdragen volkomen effectief zouden zijn. In dat geval zou Nederland niet worden gebruikt in belastingontwijkende constructies. Het CPB gaat niet in op de effectiviteit van de antimisbruikbepalingen die momenteel zijn opgenomen in de Nederlandse belastingverdragen. Het kabinet zet bij verdragsonderhandelingen in op de opname van uitgebreide antimisbruikbepalingen in een verdrag, ongeacht de omvang van de daadwerkelijke risico's op misbruik van dat verdrag. Het voor iedere onderhandeling vooraf in kaart brengen van theoretische ontwijkingsmogelijkheden zal daarom niet leiden tot nieuwe inzichten die relevant zijn voor het bepalen van de concrete onderhandelingsinzet.

**Ons kenmerk**  
2021-0000216589

*Advies van de IOB om realistischer te zijn over de beschikbare capaciteit van ontwikkelingslanden om belastingontwijking te bestrijden*

De IOB constateert dat (tot dusver) slechts met een beperkt aantal ontwikkelingslanden antimisbruikbepalingen in het belastingverdrag met Nederland zijn opgenomen. De IOB geeft aan dat dit met name te wijten is aan de ontwikkelingslanden zelf, die niet reageren op het verzoek van Nederland of het MLI niet hebben getekend. In dit kader adviseert de IOB Nederland om realistischer te zijn over de beschikbare capaciteit van ontwikkelingslanden om belastingontwijking te bestrijden en eventueel additionele maatregelen te overwegen om verdragsmisbruik te voorkomen. Het kabinet merkt in tegenstelling tot de IOB op dat met een grote groep ontwikkelingslanden, twaalf van de negentien landen, antimisbruikmaatregelen zijn overeengekomen. Daarnaast lopen momenteel verschillende bilaterale verdragsonderhandelingen met dit doel.

Het kabinet is zich bewust van capaciteitsvraagstukken die spelen in ontwikkelingslanden. Een te kort aan (handhavings)capaciteit kan ertoe leiden dat belastingontwijking ongestraft continueert. Dit vindt het kabinet onwenselijk. In beginsel zet Nederland zich daarom in voor het versterken van de capaciteit van belastingdiensten in ontwikkelingslanden. Dit doet Nederland door technische assistentie te verlenen via bilaterale en multilaterale programma's. Het kabinet gaat hier in paragraaf 2.3. van deze brief verder op in.

Daarnaast neemt Nederland verschillende (eenzijdige) maatregelen die ten goede komen aan het bestrijden van belastingontwijking, ook in relatie tot (ontwikkelings)landen. Naast de maatregelen die eerder aan bod zijn gekomen, wisselt Nederland actief informatie uit over belastingplichtigen die niet voldoen aan de Nederlandse substance-eisen. Hierdoor wordt het zogenoemde bronland (ontwikkelingsland) vaker op de hoogte gebracht van de substance in Nederland, waardoor dat land beter kan beoordelen of het de voordelen van het verdrag moet toekennen. Ook pleit Nederland in internationale context, bijvoorbeeld bij de verdere uitwerking van Pijler 1 en 2, voor eenvoudige en uitvoerbare maatregelen. Dit is in het bijzonder van belang voor ontwikkelingslanden. Tot slot heeft het kabinet in februari 2021 een commissie ingesteld om onderzoek te doen

<sup>18</sup> Kamerstukken II 2020/21, 25087, nr. 259.

naar doorstroomvennootschappen in Nederland. De verwachting is dat dit onderzoek verdere inzichten oplevert over het bestrijden van belastingontwijking.

Ons kenmerk  
2021-0000216589

### 2.3. Capaciteitsopbouw (subdoel 3)

Het kabinet vindt technische assistentie van belang om ontwikkelingslanden te steunen bij hun belastingsysteem. Belastinginkomsten zijn essentieel voor het welzijn, de welvaart en ontwikkeling van landen. Ze vormen de belangrijkste bron voor de financiering van publieke uitgaven die nodig zijn om de Duurzame Ontwikkelingsdoelstellingen te halen, zoals de financiering van ziekenhuizen, scholen en infrastructuur.

De belastinginkomsten van ontwikkelingslanden zijn echter veel lager dan die van ontwikkelde landen. Met name lage inkomenslanden zijn ondanks grote vooruitgang in de afgelopen jaren nog niet in staat om 15% van het nationaal inkomen aan belastingen te innen. Twee-derde van alle ontwikkelingslanden int minder dan 20% van het bruto binnenlands product<sup>19</sup>, terwijl ontwikkelde landen vaak tussen de 40% en 50% van het bruto binnenlands product aan belastingen innen. Door de COVID-19 pandemie dalen belastinginkomsten bovendien in veel (ontwikkelings)landen, terwijl juist nu behoefte is aan middelen om de zorg en het bedrijfsleven te ondersteunen. Schattingen van deze daling voor Sub-Sahara Afrika lopen uiteen van 12 tot 16 procent van de belastingopbrengsten ten opzichte van een situatie zonder COVID-19.<sup>20</sup>

Er is ruimte voor verhoging van de belastinginkomsten en ook technische assistentie kan daaraan bijdragen. Studies laten zien dat in veel Afrikaanse landen sprake is van potentiële extra belastingopbrengsten in de orde van 3 tot 5 procent van het bruto binnenlands product. Dat wil zeggen dat de belastinginkomsten lager zijn dan verwacht mag worden op basis van de ontwikkelingsfase van een land. Hoewel de focus van de evaluatie op internationale belasting lag, is er ook winst te halen bij betere binnenlandse belastingen zoals een goede BTW of eigendomsbelasting.<sup>21</sup>

De afgelopen tien jaar is stap voor stap een portefeuille opgebouwd met verschillende activiteiten om ontwikkelingslanden te helpen bij het verbeteren van hun belastingstelsel.<sup>22</sup> De technische assistentie wordt sinds 2013 uitgevoerd door multilaterale organisaties (zoals de Wereldbank en het IMF) en bilaterale partners (zoals de Belastingdienst). De evaluatie richt zich met name op activiteiten die betrekking hebben op internationale belasting.<sup>23</sup> De evaluatie maakt duidelijk dat steun op dit thema relevant blijft. Hoewel uiteindelijk een gezonde economie het belangrijkste is voor hogere belastinginkomsten, levert technische assistentie ook een bijdrage.<sup>24</sup> In 2020 is de Nederlandse financiële inzet ten opzichte van 2015 meer dan verdubbeld, van EUR 3 miljoen naar EUR 8 miljoen. In lijn met de eerder dit jaar onderschreven verklaring (*Declaration 2025*) van het *Addis Tax Initiative* zal het kabinet minimaal dit uitgavenniveau vasthouden tot en met 2025.<sup>25</sup>

*Zet bilaterale technische assistentie alleen in wanneer de toegevoegde waarde (ten opzichte van multilaterale technische assistentie) duidelijk is en past binnen een bredere relatie met een land*

<sup>19</sup> Deze percentages geven een zekere ondergrens aan. Wat een optimale percentage is hangt af van de structuur van een land.

<sup>20</sup> Calderon, C. et al. (2020), *Africa's Pulse*, No. 21, World Bank.

<sup>21</sup> [PP195-Gupta-LICs-DRM.pdf \(cgdev.org\)](#)

<sup>22</sup> Zie bijlage PM voor een overzicht van partners en thema's.

<sup>23</sup> Tabel 1 bevat een overzicht van de huidige portefeuille technische assistentie die zich veelal ook op andere vraagstukken richt dan internationale belasting.

<sup>24</sup> IMF (2021) *A Time to Build: Does Technical Assistance Matter for Revenue Mobilization?*

<sup>25</sup> [ATI Declaration 2025 | ATI \(addistaxinitiative.net\)](#)

Het kabinet onderschrijft dat bilaterale technische assistentie slechts moet worden ingezet wanneer dit van toegevoegde waarde is. Nederland heeft specifieke relevante kennis en kunde in huis die relevant is voor ontwikkelingslanden en die niet of in mindere mate aanwezig is bij multilaterale instituties. Nederlandse steun richt zich op thema's waarin via partners als de Belastingdienst, de Vereniging Nederlandse Gemeenten (*hierna*: VNG) en het *International Bureau of Fiscal Documentation* (*hierna*: IBFD) bijzondere expertise kan worden geboden. Experts van de Belastingdienst en VNG doen dat vanuit hun ervaring uit de praktijk die niet altijd aanwezig is bij multilaterale instellingen. Het IBFD staat internationaal bekend om haar kennis van belastingverdragen en geeft trainingen in noodzakelijke actualisering en toepassing van verdragen.

Om de toegevoegde waarde van de bilaterale technische assistentie beter te borgen, zal specifieke kennis en kunde van Nederland meer worden gecombineerd met de kracht van multilaterale coördinatie en netwerken. Dat wil zeggen dat meer gebruik zal worden gemaakt van bestaande initiatieven die bijdragen aan donorcoördinatie. Zo helpt het UNDP/OESO initiatief *Tax Inspectors Without Borders* (*hierna*: TIWB) bij het bij elkaar brengen van de vraag van ontwikkelingslanden naar technische assistentie en het aanbod van belastingdiensten als de Nederlandse die hierbij kunnen helpen. Op deze wijze heeft TIWB tot nu toe bijgedragen aan meer dan USD 1 miljard aan extra belastingopbrengsten. Een ander voorbeeld hoe bilaterale en multilaterale technische assistentie elkaar nu al versterken is het *Matchmaking Facility* van het *Addis Tax Initiative* waarbij ontwikkelingslanden en aanbieders van technische assistentie aan elkaar worden gekoppeld op basis van vooraf gedefinieerde profielen.

*Ontwikkel en gebruik criteria op basis waarvan (bilaterale) technische assistentie ingezet kan worden*

Het kabinet zal criteria op basis waarvan technische assistentie kan worden ingezet expliciteren en gaat met bilaterale partners in gesprek over hoe deze beter toegepast kunnen worden.

Criteria op basis waarvan bilaterale technische assistentie kan worden aangeboden zijn vastgelegd in overeenkomsten met uitvoerders zoals met IBFD en de Belastingdienst. Het uitgangspunt daarbij is vraaggestuurdheid. De IOB meent dat de inzet niet volledig vraaggestuurd is geweest, omdat de bilaterale partners ieder vanuit een bepaalde expertise werkten en daarmee niet tegemoet konden komen aan vragen die buiten deze expertise lagen. Het doel van vraaggestuurd werken is echter niet om op alle verzoeken te kunnen reageren, maar te garanderen dat er een duidelijke vraag en committering van een land is. De ervaring leert dat dit nodig is om maximaal rendement uit te samenwerking te halen.<sup>26</sup> Het kabinet is daarom voornemens om daarbinnen extra aandacht te geven aan landen die zijn aangesloten bij het Addis Tax Initiative. Deze landen hebben de principes van het Addis Tax Initiative onderschreven en stellen zich daarmee open voor (steun bij) fiscale hervormingen.<sup>27</sup>

<sup>26</sup> Zie PCT (2016, p.3) *Enhancing the Effectiveness of External Support in Building Tax Capacity in Developing Countries*

<sup>27</sup> 1. ATI partner countries commit to enhance DRM on the basis of equitable tax policies as well as efficient, effective and transparent revenue administrations. ATI development partners commit to support such reforms. 2. ATI development partners collectively commit to maintain or surpass the 2020 global target level. 3. ATI members commit to apply coherent and coordinated policies that foster DRM and combat tax-related illicit financial flows (IFFs). 4. ATI members commit to enhance space and capacity for accountability stakeholders in partner countries to engage in tax and revenue matters.

## Verbeter inzicht in de effecten van (bilaterale) technische assistentie

Ons kenmerk  
2021-0000216589

De IOB geeft aan dat bestaande evaluaties een positief beeld geven van nut en noodzaak van technische assistentie rondom belastingen, maar dat toewijzing van de uiteindelijke effecten aan ondernomen activiteiten lastig blijft. Het kabinet onderschrijft de aanbeveling dat meer inzicht in de effecten van (bilaterale) technische assistentie wenselijk is. De aanbevelingen van de IOB worden daarom meegenomen bij nieuwe overeenkomsten met bilaterale partners waar monitoring en evaluatie een belangrijk element is. De IOB heeft specifiek gekeken naar de samenwerking met IBFD en de Belastingdienst. Met IBFD is in 2020 nog een nieuwe overeenkomst afgesloten met een monitoring en evaluatie raamwerk dat in lijn is met de aanbevelingen van de IOB (zie bijlage). Met de Belastingdienst gaat het kabinet in gesprek over monitoring en evaluatie, waarbij ook de aanbeveling van de IOB wordt meegenomen dat meer inzicht in de effecten ook in verhouding moet staan tot de in dit geval (beperkte) omvang van de activiteit.

Daarnaast zijn er de afgelopen jaren al maatregelen genomen om meer inzicht te verkrijgen in de effecten van (bilaterale) technische assistentie. Zo eist het ministerie van Buitenlandse Zaken van alle partners dat zij hun resultaten op een transparante en voor iedereen toegankelijke wijze rapporteren in IATI <sup>28</sup> en rapporteert het *Addis Tax Initiative* in haar jaarlijkse monitoring rapport de Nederlandse inzet. Dit monitoring rapport betreft monitoring van uitgaven, case studies en coherentie. Bovendien faciliteert het *Addis Tax Initiative* het uitwisselen van kennis en ervaring, hetgeen ook inzicht geeft.

**Tabel 1** Overzicht portefeuille technische assistentie, partners en thema's

**Tabel 1:** Overzicht portefeuille technische assistentie: Partners, thema's en financiële bijdrage

	Lokale belasting	Nationale belasting	Internationale belasting	Belastingdienst	Natuurlijke hulpbronnen	Anti-witwassen en onwettige geldstromen	Civil society
<i>Multilateraal</i>							
OECD Tax and Development / TIWB (USD 1 mln)			***	*		*	
IMF RMTF (USD 4 mln)		*	*	*			
IMF MWR (USD 4 mln)				*	***		
IMF AML/CFT (USD 4 mln)						***	
WorldBank Global Tax Program (USD 10 mln)	*	*	*	*	*	*	
African Tax Administration Forum (USD 2,2 mln)	*	*	*	*			
<i>Bilateraal</i>							
International Bureau of Fiscal Documentation (EUR 2,7 mln)		*	***			*	
Vereniging Nederlandse Gemeenten (EUR 2 mln)	***						
Capabuild (EUR 0,5 mln)				***			
Fair for all Coalition (Fair4all)							***
De Belastingdienst (EUR 2 mln)		***		***			

## 2.4. Coherentie van beleid en activiteiten

Beleidscoherentie is belangrijk voor dit kabinet om te zorgen dat het beleid omtrent ontwikkelingssamenwerking goed aansluit bij andere beleidsterreinen. Belastingontwijking en -ontduiking is een van de vijf thema's binnen het in 2018 herziene actieplan dat op systematische wijze coherentie bevordert tussen de verschillende beleidsonderdelen die van invloed zijn op ontwikkeling. Dit betekent dat er per gedefinieerd subdoel met betrekking tot belastingen indicatoren zijn opgesteld om de beleidscoherentie te monitoren. Jaarlijks rapporteert het kabinet

<sup>28</sup> IATI is de internationale standaard voor het openbaar beschikbaar maken van projectinformatie in de ontwikkelingssamenwerking. Het is een internationaal initiatief waarbij donororganisaties, overheden en ngo's samenwerken om de transparantie en openheid van ontwikkelingssamenwerking te verbeteren.

middels de jaarrapportage beleidscoherentie voor ontwikkeling over de voortgang.<sup>29</sup> Nederland is uniek in de OESO en de EU met dit actieplan inclusief gestelde doelen, kabinetsinzet, indicatoren en de bijbehorende jaarlijkse transparante rapportage aan en dialoog met de Kamer. Daarnaast is Nederland voorzitter van de werkgroep binnen het *Addis Tax Initiative* die over beleidscoherentie gaat.

**Ons kenmerk**  
2021-0000216589

*Verbeter de transparantie van en versterk de rol van het ministerie van Buitenlandse Zaken met betrekking tot de besluitvorming over de Nederlandse inzet over internationale belastingzaken waar ontwikkelingslanden mee gemoeid zijn*

In de periode na de totstandkoming van de NFV 2011 is er terecht meer aandacht gekomen voor zowel de aanpak van belastingontwijking als voor de speciale positie van ontwikkelingslanden op het terrein van de fiscaliteit. In recente Kamerbrieven is daar ook expliciet en transparant aandacht aan gegeven. Zo is in de NFV 2020 uitgebreid beschreven dat bij belastingverdragen met ontwikkelingslanden nadrukkelijker rekening zal worden gehouden met hun speciale positie. Daarnaast zal bij het informeren van uw Kamer over relevante internationale beleidstrajecten tegen belastingontwijking, specifiek stil worden gestaan bij de positie van ontwikkelingslanden. Het ministerie van Buitenlandse Zaken zal door het ministerie van Financiën per direct eerder en nauwer worden betrokken bij de lopende belastingverdragsonderhandelingen met ontwikkelingslanden.

Het ministerie van Financiën is primair verantwoordelijk voor de Nederlandse inbreng in het IF en doet dit in samenspraak met het ministerie van Buitenlandse Zaken. Zo levert het ministerie van Buitenlandse Zaken de inbreng voor de agendapunten die specifiek betrekking hebben op ontwikkelingslanden. Sinds de oprichting van het IF in juli 2016 zijn vele ontwikkelingslanden toegetreten en anno 2021 is het een volwaardig platform waarin ontwikkelingslanden op gelijke voet deelnemen. Het IF is daarmee een belangrijk orgaan waarin wereldwijde afspraken worden gemaakt over het internationale belastingsysteem. Deze afspraken zijn ook relevant voor ontwikkelingslanden. Dit verantwoordt een coherente Nederlandse inbreng, waarbij het belang van ontwikkelingslanden binnen het internationale belastingsysteem op een goede manier wordt meegewogen bij het bepalen van de Nederlandse inbreng. Met het oog hierop zal het ministerie van Buitenlandse Zaken nauwer worden betrokken bij de dossiers die in IF-verband spelen.

*Verbeter en monitor de indicatoren voor de drie subdoelen*

Het kabinet deelt gedeeltelijk de aanbeveling dat de indicatoren verbeterd kunnen worden. Met betrekking tot subdoel 2 (structurele capaciteitsopbouw) deelt het kabinet de observatie van de IOB dat niet alle indicatoren volledig zijn toe te rekenen aan de Nederlandse inzet, maar benadrukt dat de voortgang in ontwikkelingslanden mede het resultaat is van de inzet van het ontwikkelingsland zelf en van andere landen. Met betrekking tot subdoel 3 (terugdringen van gebruik van Nederland als doorsluisland voor belastingontwijking) is het kabinet van mening dat een herbeoordeling van de indicatoren gepast is. Het in beeld brengen van de omvang van belastingontwijking (en dus ook van het terugdringen daarvan) is in de praktijk echter niet eenvoudig en soms vrijwel onmogelijk zonder uit te gaan van moeilijk verifieerbare veronderstellingen. Voor de herziening van de indicatoren ligt het daarom voor de hand om aansluiting te

---

<sup>29</sup> Zie voor de jaarrapportage beleidscoherentie voor ontwikkeling van mei 2021: Kamerstukken II 2020/21, 33625, nr. 329.

zoeken bij de monitoring van de effecten van maatregelen tegen belastingontwijking die het kabinet deze kabinetsperiode reeds heeft ingezet.<sup>30</sup> Deze en andere voorstellen kunnen worden meegenomen in een eventuele herziening van het actieplan door het nieuwe kabinet.

**Ons kenmerk**  
2021-0000216589

Het kabinet deelt niet de bevinding van de IOB dat de indicatoren niet systematisch gemonitord worden. Het kabinet is van mening dat het monitoren van de indicatoren al gebeurt in de jaarrapportage voor beleidscoherentie en het jaarlijkse *Addis Tax Initiative Monitoring Report*. Wel vindt het kabinet dat de voortgang van de indicatoren explicieter gerapporteerd kunnen worden, bijvoorbeeld in de jaarrapportage beleidscoherentie voor ontwikkeling. Dit zal het kabinet meenemen naar de volgende jaarrapportage.

Tot slot heeft de IOB de uitvoering van het Nederlands beleid geëvalueerd met betrekking tot de belastingbetaling bij officiële ontwikkelingshulp. De IOB stelt dat het beleid goed wordt uitgevoerd: Nederlandse ambassades ondersteunen sinds 2016 geen aanvragen meer voor belastingvrijstellingen voor officiële ontwikkelingshulp. Enkel wanneer de nationale wetgeving in het ontvangende land belastingvrijstellingen voor officiële ontwikkelingshulp voorschrijft wordt er geen belasting betaald. Deze uitzondering ligt buiten de invloedssfeer van de Nederlandse overheid. Nederland is een voorloper in dit beleid en zal dit actief blijven uitdragen, bijvoorbeeld in internationale platforms zoals het *Addis Tax Initiative*.

Hoogachtend,

De staatssecretaris van Financiën  
- Fiscaliteit en Belastingdienst,

De Minister voor Buitenlandse  
Handel en Ontwikkelingssamenwerking,

J.A. Vijlbrief

Th.J.A.M. de Bruijn

---

<sup>30</sup> Kamerstukken II 2019/20, 25087, nr. 259.