



## Samenvatting

Sinds 2010 heeft de gemeente Maastricht een convenant met de belastingdienst i.h.k.v. Horizontaal toezicht (HT). Dit convenant is de basis voor het in control komen en blijven m.b.t. fiscaliteiten. Deze aanpak en de uitvoering hiervan vindt plaats naar volle tevredenheid van zowel gemeente Maastricht als de belastingdienst. Dit convenant dient door aangepaste landelijke voorwaarden opnieuw te worden aangegaan. De gemeente Maastricht heeft besloten tot het opnieuw aangaan van een Convenant Horizontaal Toezicht met de belastingdienst voor een periode van 3 jaar.

## Beslispunten

1. Aangaan van het Convenant Horizontaal Toezicht met de belastingdienst, conform de Convenanttekst zoals opgenomen in de bijlage B1\_Convenant\_HT.
2. Kennis te nemen van de bijgevoegde fiscale risicoanalyse en het fiscaal beleidsplan, zoals opgenomen in de bijlagen (Fiscale risicoanalyse-geheim) en (B2\_Fiscaal beleidsplan) bij dit voorstel;
3. Geheimhouding ingevolge artikel 55, eerste lid Gemeentewet voor onbepaalde tijd op te leggen op Fiscale risicoanalyse-geheim.

## Besluit Burgemeester en Wethouders d.d. 13 december 2022:

Conform.



## 1. Aanleiding

Bij collegebesluit van 22 januari 2010 is de gemeente Maastricht een convenant aangegaan met de belastingdienst, het zgn. convenant Horizontaal Toezicht (hierna: HT). HT behelst kort gezegd de uitgangspunten op basis waarvan de gemeente invulling geeft aan haar fiscale verplichtingen in de meest brede zin van het woord en ziet daarnaast ook op de relatie en samenwerking met de belastingdienst. Bestond voorheen puur een verticale toezichtrelatie tussen belastingdienst en belastingplichtige met de komst van HT beogen partijen meer en beter samen te werken, uitgaande van transparantie, begrip voor elkaars rol/positie en wederzijds vertrouwen. De laatste jaren heeft de gemeente in het kader van HT belangrijke inspanningen geleverd voor het fiscaal in control komen en blijven (het tax control framework). Voor beide partijen (gemeente en belastingdienst) is hier naar volle tevredenheid invulling aan gegeven.

De vereisten voor het hebben van een convenant HT zijn veranderd. Om die reden worden bestaande convenanten HT per ultimo 2022 beëindigd. De Gemeente Maastricht heeft ingezet op het kunnen voldoen aan deze nieuwe vereisten voor een nieuw convenant. Voortkomend uit deze nieuwe vereisten heeft de gemeente Maastricht een tweetal nieuwe producten opgeleverd. Dit zijn (1) het fiscaal beleidsplan (strategie) en (2) een fiscale risicoanalyse. Deze geven naast een invulling aan de vereisten voor het convenant ook een impuls aan het verder in control komen van de gemeentelijke organisatie. Hierbij zal tevens de aansluiting worden gezocht bij de aanstaande organisatieontwikkelingen op het gebied van bedrijfsvoering.

## 2. Context

Fiscaliteiten spelen een belangrijke rol, ook in de bedrijfsvoering van gemeenten. Gemeenten worden steeds vaker als belastingplichtige aangemerkt. Dit is mede het gevolg van veranderingen in (Europese) regelgeving, bijvoorbeeld op het terrein van staatssteun, en de tendens van het creëren van een gelijk speelveld tussen private en publieke ondernemingen. Een recent voorbeeld is de invoering van de vennootschapsbelastingplicht voor overheidsondernemingen.

In financieel opzicht zijn er bovendien aanzienlijke belangen mee gemoeid. Om een indicatie te geven zijn hierna enkele kengetallen omtrent de enkele fiscale wetten opgenomen (cijfers 2020, tenzij anders vermeld):

1. Totaal afgedragen Loonheffingen: € 24,7 mln.
2. Totaal betaalde omzetbelasting: € 32,5 mln.
3. Totaal afgedragen omzetbelasting: € 10,5 mln.
4. Totaal fiscale balans vennootschapsbelasting: € 8,4 mln. (cijfer 2018)



De gemeente Maastricht vindt het belangrijk om in control te zijn. Fiscale beheersing, oftewel het grip willen hebben op fiscaliteiten, is daarom binnen de gemeentelijke bedrijfsvoering niet meer weg te denken. Het juist en tijdig voldoen aan fiscale wet- en regelgeving, maar zeker ook het tijdig onderkennen van eventuele mogelijkheden hangt hiermee nauw samen.

### **3. Gewenste situatie**

#### A. Het belang van HT

##### *In control zijn en blijven*

HT draagt in belangrijke mate bij aan de ambitie om zelf in control te zijn/blijven. Een belangrijk voordeel van HT is meer en sneller rechtszekerheid over de fiscale positie en dus minder uitstaand risico/onzekerheid voor de gemeente. Het streven binnen HT is om te werken in de actualiteit, waarbij tijdrovende fiscale boekenonderzoeken (veelal over reeds verstreken jaren met hoogst onzekere uitkomsten) in beginsel worden vervangen door het aantoonbaar zelf in control zijn. De gemeente heeft, als overheidsinstantie, bovendien een maatschappelijke verantwoordelijkheid om zelf de fiscale wetten en regels juist toe te passen. Dat vraagt zij immers ook van haar burgers.

Het convenant HT zoals dat de afgelopen jaren is toegepast, heeft ervoor gezorgd dat de gemeente fiscaal (meer) in control is gekomen. Dat uit zich onder andere in geen of slechts beperkte foutcorrecties volgend uit de monitoring (zelfcontroles) en het uitblijven van omvangrijke boekonderzoeken. Evenzo belangrijk als de beperking van fiscale risico's stimuleert HT tevens het lerend vermogen van de organisatie. De periodiek uitgevoerde HT-controles leveren namelijk - naast fiscale verbeteringen - ook verbetervoorstellen op voor de bestaande (primaire) werkprocessen. Aanvullend draagt HT en in het bijzonder het fiscaal beleidsplan en de fiscale risicoanalyse (zie hierna) bij aan de bewustwording rond de fiscale risico's en is het streven om zodanige maatregelen te treffen zodat restrycties tot een aanvaardbaar niveau worden teruggebracht.

##### *Goede werkrelatie met de belastingdienst*

HT is gebaseerd op transparantie, begrip voor elkaars rol/positie en wederzijds vertrouwen. Dat komt niet vanzelf, maar vergt inspanningen door en gedragingen van beide convenantpartners. Doordat de gemeente Maastricht en de belastingdienst al ruim 10 jaar lang op basis van HT werken, is er een belangrijke en stevige basis gelegd hiervoor. Dit brengt onmiskenbaar voordelen met zich mee. Naast het feit dat de belastingdienst bij vragen doorgaans snel tot een standpuntbepaling komt, is gebleken dat zij ook graag bereid is om – waar nodig en binnen de grenzen van fiscale regels – met



onze organisatie 'mee te denken'. Het is binnen de huidige HT-relatie dan ook goed gebruik om voorafgaand aan formele afstemmingstrajecten met elkaar van (fiscale) gedachten te wisselen, zonder dat daar meteen een fiscale standpuntbepaling uit volgt. De waarde daarvan is groot.

Door de belastingdienst is in het verlengde daarvan aangegeven dat er onderling een prettige en professionele werkwijze is ontstaan met betrekking tot het invulling geven aan HT. De uitvoering van de zelfcontroles i.h.k.v. HT dragen er in het bijzonder aan bij dat de gemeente in staat wordt geacht aanvaardbare aangiften in te dienen.

#### *Relaties met ander beleid*

HT houdt verband met risicomangement en gemeentebrede control en daarmee ook met de accountantscontrole, kwetsbaarheidsinventarisaties, de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording en (uiteindelijk) het 'in control statement' (ICS). HT en ICS zijn grotendeels communicerende en elkaar versterkende vaten en de grondbeginselen van beide processen komen sterk met elkaar overeen. De ervaringen die met 10 jaar HT zijn opgedaan, kunnen worden gebruikt en geborgd onder/in het ICS. Ook kunnen fiscale controlewerkzaamheden worden afgestemd op andere (reeds bestaande) controlewerkzaamheden of kunnen niet-fiscale elementen worden meegenomen bij een fiscale steekproef. De ervaring leert dat controlewerkzaamheden daarmee steeds efficiënter kunnen worden ingericht en uitgevoerd. Gezien de genoemde relaties zal HT (en daarmee tax control) vanzelfsprekend afgestemd worden op de implementatie van de rechtmatigheidsverantwoording en op de doelstellingen en (nieuwe) inrichting van onze bedrijfsvoering.

#### *B. Voorwaarden nieuwe convenant*

De vereisten om ingaande 2023 voor een nieuw convenant HT in aanmerking te komen, zijn dat de gemeente Maastricht:

- 1) De bereidheid heeft om transparant te zijn;
- 2) De bereidheid heeft tot het onderhouden van een zakelijke werkrelatie die HT mogelijk maakt;
- 3) Een gedocumenteerde fiscale strategie op kan stellen;
- 4) Een fiscale risicoanalyse kan overleggen, met in ieder geval een analyse van de key risks;
- 5) Een adequaat werkende monitoring heeft ten aanzien van de key risks (i.e. geen materiële onjuistheden in aangiften hebben);
- 6) De kwaliteit van de gegevens die nodig zijn voor de belastingheffing bij derden borgt.



In afstemming met de belastingdienst is vastgesteld dat de gemeente Maastricht reeds in belangrijke mate voldeed aan de vereisten voor het aangaan van een nieuw convenant. Op de onderdelen 3. fiscale risicoanalyse en 4. fiscale strategie was nog een nadere doorontwikkeling vereist. Deze doorontwikkeling is als volgt ter hand genomen en de uitwerking ervan terug te vinden in bijgevoegde bijlagen:

#### De fiscale risicoanalyse

De fiscale risicoanalyse is een inventarisatie van de voornaamste risico's vanuit een fiscale invalshoek, oftewel de 'key risks'. De belastingdienst hanteert hierbij de navolgende definitie: "*Fiscale key risks zijn alle soorten risico's die door het bedrijf geadresseerd moeten worden omdat zij – op basis van kans maal impact - zouden kunnen leiden tot materiële onjuistheden in de aangiften en andere fiscale verantwoordingen en/of tot niet (tijdig) betalen van verschuldigde belastingen.*"

Met het oog op het aangaan van het convenant is deze inventarisatie dan ook benaderd vanuit de fiscale invalshoek. Het streven is evenwel om, daar waar mogelijk, richting de toekomst steeds meer vanuit een gemeentebrede visie op risicobeheersing aan te sluiten bij andere initiatieven op het gebied van risicoanalyse. Vanzelfsprekend is gemeentebrede risicobeheersing een continu en lerend proces. De fiscale risicoanalyse zal de komende jaren dan ook verder doorontwikkeld worden, uiteraard in afstemming met de belastingdienst. Uitgangspunten hierbij zijn het vergroten van het bewustzijn van de aanwezige risico's binnen de organisatie, het mitigeren van de restrisico's tot een aanvaardbaar niveau en het benoemen van evt. opvolging. Risicobereidheid is hierbij van belang, hetgeen betekent dat risico's van verschillende classificaties kunnen blijven bestaan. Zo hoeft een 'oranje' restrisico geen probleem te zijn, als hiervoor bewust is gekozen (risicobereidheid) en de genomen beheersmaatregelen deze kleuring rechtvaardigen.

#### Het fiscaal beleidsplan (incl. fiscale strategie)

Met het opstellen van het fiscaal beleidsplan geeft de gemeente Maastricht invulling aan de vereiste fiscale strategie voor het nieuwe convenant HT. Hierin opgenomen is onder meer de missie/visie, gemeentebrede doelstellingen/uitgangspunten t.a.v. fiscaliteiten en de relatie met de belastingdienst. Daarnaast omvat het fiscaal beleidsplan ook een eerste schets van hoe fiscaliteit binnen de gemeentelijke organisatie en doorontwikkeling verankerd kan worden (bijv. aangaande fiscale beheersing en control).

De belastingdienst heeft inmiddels bevestigd dat deze documenten op een juiste wijze invulling geven aan de benodigde vereisten.



**4. Effect op duurzaamheid en/of gezondheid**

N.v.t.

**5. Effect op de openbare ruimte**

N.v.t.

**6. Personeel en organisatie**

Het opnieuw aangaan van een convenant HT heeft geen directe personele consequenties voor de gemeente Maastricht.

**7. Informatiemanagement en automatisering (incl. Smart City)**

N.v.t.

**8. Financiën**

Het opnieuw aangaan van een convenant HT heeft geen directe financiële consequenties voor de gemeente Maastricht.

**9. Aanbestedingen**

N.v.t.

**10. Participatie tot heden**

N.v.t.

**11. Voorstel**

1. Aangaan van het Convenant Horizontaal Toezicht met de belastingdienst, conform de Convenanttekst zoals opgenomen in de bijlage B1\_Convenant\_HT.
2. Kennis te nemen van de bijgevoegde fiscale risicoanalyse en het fiscaal beleidsplan, zoals opgenomen in de bijlagen (Fiscale risicoanalyse-geheim) en (B2\_Fiscaal beleidsplan) bij dit voorstel;
3. Geheimhouding ingevolge artikel 55, eerste lid Gemeentewet voor onbepaalde tijd op te leggen op Fiscale risicoanalyse-geheim.

**12. Uitvoering, evaluatie en vervolg**

Voorgesteld wordt de ondertekening plaats te laten vinden door de wethouder

Financiën/Bedrijfsvoering. Het afzonderlijk verlenen van mandaat aan de wethouder is niet nodig,



aangezien in het gemeentelijke mandaatregister (artikel 6) reeds is opgenomen dat de wethouder (of een medewerker) tekeningsbevoegd zijn namens de burgemeester (uiteeraard nadat er een rechtsgeldig besluit is genomen door het college).

Na vaststelling in het college zal de Commissie B&V geïnformeerd worden over het aangegaan convenant met de belastingdienst.

**Collegevoorstel**