

Gemeente Maastricht

Fiscaal beleidsplan

Oktober 2022

1. Inleiding

De Gemeente Maastricht (hierna: gemeente) is op grond van diverse fiscale wetten en regels belastingen verschuldigd. Daar waar in dit document de term “belastingen” wordt gebruikt, wordt bedoeld: Rijksbelastingen waar de gemeente als belastingplichtige (bijv. omzetbelasting) dan wel als inhoudingsplichtige (bijv. loonheffingen) wordt aangemerkt alsmede aanverwante wetten zoals de Wet op het btw-compensatiefonds.

In 2010 heeft de gemeente een convenant Horizontaal Toezicht (hierna: HT) afgesloten met de belastingdienst. In dat convenant is vastgelegd op basis van welke uitgangspunten en op welke wijze partijen met elkaar om wens te gaan: “*Partijen werken met elkaar samen op basis van transparantie, begrip en vertrouwen. Partijen streven daarbij naar een voortdurend inzicht in de actuele fiscale risico's en een snelle en actuele standpuntbepaling binnen de kaders van wet, regelgeving en jurisprudentie*”. In de periode gelegen tussen 2010 en heden heeft de gemeente gestreefd naar een systeem van interne beheersing, interne en externe controle waarbinnen materiële fouten in de belastingaangiften zoveel als mogelijk werden voorkomen.

In 2021 zijn de spelregels voor bestaande convenanten HT door de belastingdienst gewijzigd met de komst van de zogenaamde “doorontwikkeling HT”. De gemeente Maastricht staat positief t.o.v. deze doorontwikkeling. In dit kader heeft het directieteam eind 2021 ingestemd met het toewerken richting een nieuw convenant en opdracht gegeven om invulling te geven aan de hiervoor gestelde eisen.

Eén van die aanvullende eisen is het hebben van een gedocumenteerde fiscale strategie. Het onderhavige fiscale beleidsplan geeft nadere invulling aan deze eis. Dit plan is echter breder dan alleen een fiscale strategie. Dit plan wil tevens inzicht verschaffen in de wijze waarop de gemeente Maastricht omgaat met fiscaliteiten en haar fiscale verantwoordelijkheden. Het is hiermee ook richtinggevend voor besluitvorming waarbij fiscale consequenties aan de orde zijn en zal als kapstok dienen voor de interne fiscale beheersing, sturing en controle.

2. Duiding organisatie en activiteiten

a. Organisatievisie/missie

Missie (waar staan we voor?)

We werken samen aan het Maastricht van vandaag en morgen, in verbinding met onze inwoners en partners.

Visie (waar gaan we voor?)

Samen met plezier voor Maastricht

- Voor Maastricht - We hebben oog voor wat de stad nodig heeft, waarbij we rekening houden met lokale verschillen en samen werken aan passende oplossingen.
- Samen - We werken als 1 gemeente in samenhang en vanuit een eenduidige opdracht aan de best passende oplossingen voor de stad.
- Met plezier - We vonken elkaar aan en halen voldoening uit ons werk.

Veranderdoelen tot en met 2024

Waar willen we de organisatie op versterken richting meer excellente uitvoering?

- We kennen de opgaves van de stad en deze staan centraal in ons denken en doen.
- We zijn wendbaar, denken ontkokerd en werken integraal.
- We hebben het lef om keuzes te maken, prioriteiten te stellen en communiceren hierover met alle belanghebbenden.
- We halen het beste uit onze mensen en elkaar.
- We bieden een veilige en plezierige werkomgeving met managers die duidelijke kaders stellen en vertrouwen geven zodat medewerkers verantwoordelijkheid kunnen nemen

- We hebben een robuuste en informatiegestuurde bedrijfsvoering ter ondersteuning van onze gemeentelijke taken.

Sturingsprincipes

Wat zijn de uitgangspunten om onze doelen te bereiken?

Omgevingsbewust en resultaatgericht

De behoefte van de stad staat centraal. We halen actief op en werken van buiten naar binnen. In onze communicatie zijn we transparant en duidelijk.

Collegialiteit

We zijn samen Gemeente Maastricht. Elke portefeuillehouder, directeur, manager en medewerker draagt verantwoordelijkheid voor het geheel, ook voor die taken die een collega in portefeuille heeft. Zo geven wij vorm aan integraal werken.

Flexibele werkvormen

Afhankelijk van de opgave kiezen we een werkvorm die passend is. Denk hierbij aan:

- regulier werk: ongeveer 80 procent van ons werk
- programmatisch en projectmatig werken
- gebiedsgericht werken
- experimenteel werken.

Lerende organisatie

We sturen op continue verbetering/optimalisering en leren van onze ervaringen. PDCA (Plan, Do, Check, Act) is onze normale werkwijze. We tonen eigenaarschap, steeds strevend naar een zo goed mogelijk resultaat met ruimte voor leren, experimenteren en ontwikkelen.

Wederzijds vertrouwen

We zijn open en eerlijk, gaan de dialoog met elkaar aan en spreken elkaar aan. We durven te experimenteren en benutten elkaars competenties. We voelen ons verbonden en inspireren elkaar.

Integriteit

De integere organisatie wordt gevormd door het gedrag van individuele ambtenaren en bestuurders. De afweging en keuzes die iedereen individueel maakt, staan voorop. Daarbij hanteren wij 3 integriteitswaarden die voor iedereen gelden: gerechtigheid, betrouwbaarheid en transparantie. Als gemeente proberen we iedereen, managers en medewerkers, te ondersteunen het moreel juiste te doen en het moreel onjuiste na te laten.

Inspirerend leiderschap

Een leidinggevende heeft primair aandacht voor de medewerker, stuurt op basis van vertrouwen en faciliteert de medewerker zodanig dat deze de eigen taken goed kan uitvoeren. We zetten in op de dialoog tussen leidinggevende en medewerker waarbij opleidingen en mobiliteit vanzelfsprekend onderdeel van het gesprek zijn.

Heldere kaders, rollen en bevoegdheden

Bestuur en management zorgen voor heldere kaders waardoor iedereen weet wat er van hem/haar verwacht wordt. Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn eenduidig belegd.

Integraal management

Binnen de centrale kaders is bedrijfsvoering een verantwoordelijkheid van de integrale manager met facilitering vanuit de ondersteunende afdelingen.

Digitalisering en data gedreven werken

We zetten extra in op het digitaliseren van onze processen en datagedreven werken.

Beleids-effectiviteit en efficiency zijn hierbij leidend. We gaan op uniforme wijze om met onze data met het oog op privacy (AVG) en dataveiligheid.

b. Organisatieontwikkeling

Binnen de gemeente Maastricht is een ontwikkelprogramma gestart 'Samen met plezier voor Maastricht'. Hierin zijn drie centrale thema's benoemd, waarvan één gericht is op het optimaliseren van de bedrijfsvoering. Deze optimalisatie bestaat vervolgens uit 5 deelopdrachten, zijnde Informatievoorziening en automatisering (I&A), Financiën, Mens en organisatie, Juridische zaken en Control.

Vanzelfsprekend kennen deze opdrachten een relatie richting fiscaliteit en het in control zijn op dit vlak. Specifiek kijkend naar 'tax control' en de opzet en concrete invulling t.a.v. horizontaal toezicht, is dit iets wat met name zal landen in de uitwerking van de deelopdrachten Control en Financiën. Hierbij zal er een prominente plek zijn voor het 'three lines of defence model' (de controlpiramide) en de wijze waarop tax control hierbinnen op een goede wijze verankerd zal worden. Daarbij zal er aandacht zijn voor zowel het opstellen en uitdragen van de kaders, het hieraan uitvoering geven en de toetsing aan de achterzijde. Dit alles vanuit een 'leren en verbeteren' invalshoek. De bedoeling is dat de concretisering van deze deelopdrachten richting de organisatiestructuur, processen en bemensing in 2023 zijn beslag gaat krijgen. In volgende versies van dit beleidsplan wordt dit nader uitgewerkt.

3. Gemeentelijke visie op fiscaliteiten

Vanaf 2010 hebben gemeente Maastricht en de Belastingdienst het aantoonbaar in control zijn t.a.v. fiscaliteiten vormgegeven via horizontaal toezicht (HT). Gemeente Maastricht heeft daarbij aangegeven zelf aantoonbaar in control te willen zijn ten aanzien van haar fiscale verplichtingen. De Belastingdienst past vervolgens de vorm en intensiteit van haar toezicht aan op de mate van "in control zijn". Doel is dat de fiscale beheersing door gemeente zelf op een dusdanig niveau is, dat dit leidt tot aanvaardbare belastingaangiften. Transparantie, begrip en wederzijds vertrouwen zijn daarvoor de sleutelwoorden.

HT stelt de gemeente in de gelegenheid om vooraf afspraken te maken over de werkprocessen en fiscale vraagstukken. Dat alles vergt vanzelfsprekend bepaalde wederzijdse inspanningen. Het is in feite een continu proces, waarbij fiscale beheersing en control(e) actief door de gemeente worden toegepast en waarbij fiscale vraag/discussiepunten op een open, transparante wijze met de belastingdienst worden besproken. Een goede werkrelatie is daarbij een randvoorwaarde: zoals in elk goed huwelijk is dat *geven en nemen*, maar het levert onmiskenbaar voordelen op. Tot op heden wordt er vanuit beide zijden tevredenheid geuit over de huidige invulling van HT door onze organisatie en hebben er geen majeure incidenten (bijv. correcties, fiscale boekenonderzoeken) plaatsgevonden gedurende of als gevolg van HT. Daarbij draagt HT bij aan een professionele invulling van zowel de (onafhankelijke) interne toetsende als zeker ook adviserende rol binnen de gemeente Maastricht.

Hieruit voortvloeiend hanteert de gemeente Maastricht de volgende doelstellingen en uitgangspunten:

- Kansen en risico's: het tijdig kennen fiscale kansen en risico's en het voorkomen van fiscale correcties over het verleden.
- Bewustzijn: het vergroten van het fiscaal bewustzijn (kennis) bij de medewerkers, zowel generiek als op specifieke fiscale thema's.
- Informatievoorziening: dit onder meer ter input van het aantoonbaar in control zijn en evt. richting sturingsinformatie t.b.v. specifieke onderwerpen (bijv. WKR).
- Belastingaangiften: het doen van aanvaardbare aangiften, d.w.z. aangiften die voldoen aan wet- en regelgeving en vrij zijn van materiële fouten.
- Overige verplichtingen: juist en volledig voldoen aan overige fiscale verplichtingen, bijv. meldplicht IB47, fiscale bewaarplicht.

- Besluitvorming: fiscaliteiten, en de afwegingen hieromtrent, structureel onderdeel laten uitmaken van het primaire proces en besluitvorming.
- Effectiviteit en efficiency: de waarborging van fiscale verplichtingen op een efficiënte maar tevens effectieve wijze vormgeven. Bijv. door adviezen vanuit toetsing i.h.k.v. HT te implementeren in het primaire proces.
- Rechtszekerheid: het tijdig verkrijgen van rechtszekerheid bij majeure ontwikkelingen. Bijv. door de toepassing van vooroverleg bij nieuwbouw.

4. Fiscale beheersing en control

De gemeente Maastricht verwacht van haar burgers dat zij geldende wetten en regels naleeft. In lijn daarmee dient de gemeente Maastricht ook de op haar rustende fiscale verplichtingen na te leven. Daarbij kan binnen de fiscale wettelijke kaders de meest optimale variant worden nagestreefd, waarbij het opzoeken c.q. toepassen van fiscaal grensverkennende constructies niet gewenst is.

De inrichting van control gemeentebreed heeft als uitgangspunt het '3 lines of defence' model. Hierbij is het samenspel tussen deze 3 lijnen essentieel om als gemeente Maastricht 'in control' te komen. Fiscale beheersing (tax control) is evenzeer integraal onderdeel hiervan, net als ieder ander bedrijfsvoeringsthema en potentieel risicogebied. Tax control dient in alle 3 de lijnen uit de controlpiramide vertegenwoordigd te zijn. In grote lijnen (niet uitputtend) is de focus van de 3 lijnen als volgt:

- *1e lijn*: Implementatie en uitvoering van kaders ter borging en beheersing van fiscale control in het primaire proces. Dit zowel door het juist functioneren van beheersmaatregelen als onderdeel van het primaire proces, maar ook het aanwezig zijn van managementcontrol t.b.v. (voorbeeld)gedrag, training, etc. Zo dient bijv. de fiscale vakkennis van medewerkers op peil te worden gehouden middels periodieke trainingen, zowel intern als extern.
- *2e lijn*: Focus op 2e lijns kaderstelling en operationalisering van, advies over en toetsen op de concernbrede gestelde kaders t.a.v. fiscale beheersing. Dit met name richting de 1e lijn. Daarnaast ook het ontwerpen, implementeren en beheren van (specifieke/niet concernbrede) bedrijfsvoeringkaders en (geautomatiseerde) systemen.
- *3e lijn*: Ontwikkelen, implementeren en beheren van concernbrede kaders, waarbij tevens de advisering hierover en de 3e lijns toetsing en monitoring hierop voorname aspecten zijn. De 3e lijn vervult een voorname rol t.a.v. risicomangement (strategisch) en de adviesrol richting directie en college.

Fiscale beheersing en de inherente risico's hieromtrent zijn bij de gemeente Maastricht aanzienlijk in omvang. Binnen de inrichting van control langs deze 3 lijnen zal het opstellen van (gemeentebrede) kaders, en het adviseren en toetsen vanuit 2e en 3e lijn t.a.v. fiscale beheersing dan ook een zichtbare plek hebben waarbij in alle 3 lijnen voldoende aandacht en ruimte is voor zowel de adviserende als controlerende rol. Dit alles vanuit een 'leren en verbeteren' invalshoek. Bevindingen dienen niet enkel 'fouten' te benadrukken maar juist de verbeteringen naar de toekomst te benoemen, zoals adviezen voor het primaire proces.

De gemeente Maastricht stelt bovendien interne richtlijnen op hoe gemeentebreed om te gaan met de toepassing van fiscale wetten en regels. Hierbij moet worden gedacht aan afwegingen ten aanzien van omzetbelasting of de werkkostenregeling.

De vereisten voor het aangaan van een convenant en de verplichtingen voortkomend uit de uitvoering van het convenant, zoals risicoanalyse, toetsing, etc. zullen daarin een expliciete plaats krijgen.

5. Relatie met belastingdienst

Een goede werkrelatie tussen de gemeente Maastricht en de belastingdienst vormt de basis voor een professionele wijze van fiscale beheersing en daarmee ook voor HT. Het hebben en houden van een goede relatie op lange termijn vergt inspanningen, maar daarnaast ook een bepaald gedrag. Onderstaand wordt op hoofdlijnen vermeld hoe de gemeente Maastricht aankijkt tegen die relatie en op welke wijze zij daar actief invulling aan wenst te geven.

a. Openheid en transparantie

Zowel in de schriftelijke als mondelinge afstemming tussen partijen zal de gemeente Maastricht altijd alle bij haar bekende relevante feiten en omstandigheden kenbaar maken, ongeacht de verwachte fiscale uitkomst. Eventuele fiscale geschilpunten worden zoveel mogelijk vooraf voorgelegd en waar nodig in goed onderling overleg opgelost.

b. Duurzame samenwerkingsrelatie

De gemeente Maastricht wenst in een duurzame samenwerkingsrelatie te investeren. Deze investering wordt gezien als een belangrijke randvoorwaarde voor het professioneel verankeren van de fiscale beheersing binnen de gemeente Maastricht, met dien verstande dat deze aan beide zijdes plaatsvindt. Hierbij mag de belastingdienst erop vertrouwen dat de mate en het niveau van fiscale beheersing door de gemeente Maastricht tenminste gericht is op het voldoen aan fiscale wet- en regelgeving. Lange termijn focus prevaleert daarbij boven korte termijn voordelen.

c. Begrip voor elkaars positie

De gemeente Maastricht ziet de belastingdienst als een gelijkwaardige gesprekspartner, waarbij er begrip is voor elkaars formele rol en positie en waarbij met elkaar gemaakte afspraken worden nagekomen.

d. Toon aan de top

Het management geeft altijd het goede voorbeeld. Management en medewerkers van de gemeente Maastricht spreken elkaar aan op (on)gewenst gedrag, bijvoorbeeld bij het zich voordoen van risico's/afwegingen die zouden kunnen leiden tot het niet voldoen aan fiscale regels.

6. Versiebeheer

De eerste versie van dit fiscale beleidsplan zal worden aangeboden aan het College, samen met het aangaan van een nieuw convenant. In de toekomst, gedurende de looptijd (3 jaar) van het convenant, worden actualisaties niet meer middels besluitvorming in MT, DT en College vastgesteld. Na afstemming met de concerncontroller en directeur bedrijfsvoering zullen geactualiseerde versies richting belastingdienst verstuurd worden.