

STRATEGISCH FISCAAL BELEIDSPLAN 2023 – 2025



Maart 2023

Formeel vastgesteld door de directie in april 2023

Inhoud

Inleiding en aanleiding	2
Fiscale missie, doelstellingen en randvoorwaarden	3
Interne fiscale structuur, taken en verantwoordelijkheden	5
Borging fiscaliteit: kennis en structurele kennisdeling	6
Fiscale beheersmaatregelen (Tax Control Framework)	6
Interne audits & procesbeschrijvingen	7
Relatie met de Belastingdienst	8
Evaluatie	8

Inleiding en aanleiding

De Gemeente Veenendaal heeft in 2011 een convenant met de Belastingdienst gesloten. Dit convenant is een overeenkomst tussen de Belastingdienst en de gemeente waarin afspraken worden vastgelegd omtrent de belastingheffing bij de gemeente Veenendaal voor alle rijksbelastingen en op de invordering. Doel van dit convenant is het vastleggen op welke wijze partijen met elkaar om wens te gaan. Uitgangspunt hierin is dat partijen hun onderlinge relatie baseren op transparantie, begrip en vertrouwen. In dit convenant is de wijze waarop partijen met elkaar om wens te gaan vastgelegd en zijn onder andere afspraken gemaakt ten aanzien van de kwaliteit van de aangiften, interne beheersing en hoe de Belastingdienst en de Gemeente Veenendaal fiscale zaken zo actueel en efficiënt mogelijk afhandelen.

Als gevolg van een interne evaluatie van het Horizontaal Toezicht (HT) door de Belastingdienst in 2020 en de manier waarop hier in de praktijk door zowel Belastingdienst als organisaties vorm en inhoud aan wordt gegeven, heeft de Belastingdienst besloten dat het HT doorontwikkeld moet worden. Om voor dit nieuwe convenant in aanmerking te komen, moet de gemeente concreet kunnen aantonen dat zij fiscaal 'in control' is. Het HT-convenant in de huidige vorm is formeel geëindigd op 31 december 2022. De gemeente heeft de intentie de HT-convenantrelatie met de Belastingdienst voort te zetten, waarbij in de periode tot en met eind 2023 zal worden gezien of het haalbaar en in de praktijk uitvoerbaar is voor de gemeente om aan de verscherpte eisen voor een nieuw Doorontwikkeld Horizontaal Toezicht (DHT) convenant te kunnen voldoen. Een van de voorwaarden voor een nieuw convenant is dat de gemeente een gedocumenteerde fiscale strategie heeft.¹

De gemeente Veenendaal is in 1795 ontstaan en heeft nu ca. 69.000 inwoners. De ambtelijke organisatie van de gemeente Veenendaal bestaat uit een directie en teams. Er is een vierhoofdige directie (kortgeleden bestond de directie nog uit twee personen). Dit betreft de algemeen directeur, directeur bedrijfsvoering, directeur samenleving en directeur ruimte. De uiteindelijke besluitvorming ligt bij de directie. Directeur bedrijfsvoering is daarbij eindverantwoordelijk voor de aangiften btw, opgave BCF, aangiften loonheffingen, aangiften vennootschapsbelasting en dividendbelasting. Teamleider is met het team Financiën (28 fte) verantwoordelijk voor de uitvoering hiervan.

Het doel van dit Strategisch Fiscaal Beleidsplan (SFB) is om fiscale doelstellingen transparant en helder vast te leggen. Dit geldt ook voor de daarbij behorende uitgangspunten en randvoorwaarden. Met het SFB van gemeente Veenendaal wordt derhalve bijgedragen aan:

- Het geven van duidelijkheid over de wijze waarop wordt omgegaan met de heffing van de rijksbelastingen (vennootschapsbelasting, loonheffingen overdrachtsbelasting en omzetbelasting).
- Het continue verbeteren en borgen van de fiscaliteit (fiscale optimalisering).
- Het creëren van draagvlak gekoppeld aan de wens om te laten zien dat belang wordt gehecht aan het borgen van de fiscaliteit door de gemeente.
- De kwaliteit van de rechtmatigheidsverantwoording. Vanaf 2023 zijn gemeenten verplicht een rechtmatigheidsverantwoording af te leggen.
- Hoe de gemeente ervoor zorgt dat aanvaardbare aangiften worden ingediend waarin geen materiële fouten zitten;
- De vereisten vanuit DHT om te kunnen voldoen aan de gestelde geschiktheidscriteria.
- Vooraf en tijdens het proces grip op de fiscaliteit binnen de organisatie krijgen.

¹ De voorwaarden voor het sluiten van een nieuw HT-convenant en de wijze hoe de Belastingdienst hiermee omgaat, zijn vastgelegd in de Leidraad Toezicht Grote Ondernemingen. Deze leidraad is [hier](#) te vinden.

Met dit SFB legt de gemeente Veenendaal vast op welke wijze de komende jaren invulling wordt gegeven aan het borgen van de fiscaliteit en op welke wijze de gemeente de komende jaren blijft investeren in het optimaliseren hiervan. Dit SFB dient als basis voor de verdere invulling van het geheel van fiscale beheersmaatregelen, het zo te noemen Tax Control Framework (TCF) van de gemeente Veenendaal. Een TCF is het totaal van (fiscale) processen, interne beheersmaatregelen en controles. Dit TCF zorgt ervoor dat de gemeente Veenendaal tijdig en aanvaardbare aangiftes indient. Ook zorgt dit ervoor dat fiscale risico's worden beheerst.

De gemeente Veenendaal kent diverse verbonden partijen en samenwerkingsverbanden. In de bijlage is een lijst hiervan opgenomen. Het toepassingsbereik van dit SFB beperkt zich tot de eigen organisatie van de gemeente Veenendaal.

In dit SFB wordt beschreven wat de fiscale missie, doelstellingen en kaders zijn. Tevens wordt inzicht gegeven in de fiscale structuur, taken en verantwoordelijkheden, wordt nader beschreven hoe invulling wordt gegeven aan fiscale beheersing en monitoring (TCF), wordt vastgelegd op welke wijze de gemeente Veenendaal fiscale kennis borgt en op peil houdt en hoe de relatie met de Belastingdienst wordt onderhouden. Het SFB zal periodiek worden geactualiseerd.

Tot slot.

De externe omgeving van de gemeente Veenendaal is voortdurend aan verandering onderhevig, bijvoorbeeld door veranderende wet- en regelgeving, de doorontwikkeling van het Horizontaal Toezicht en door politieke ontwikkelingen. De gemeente Veenendaal hecht er belang aan dat er in een veranderende omgeving structureel fiscaal bewustzijn geborgd wordt in de organisatie. Door het periodiek actualiseren van dit SFB en de fiscale risicoanalyse, borgt de gemeente Veenendaal dat zij in de actualiteit werkt en rekening houdt met relevante wijzigingen in de externe omgeving.

Fiscale missie, doelstellingen en randvoorwaarden

Dit SFB is uitsluitend van toepassing op de gemeente Veenendaal.

Gemeente Veenendaal hanteert de volgende missie ten aanzien van de fiscaliteit binnen haar organisatie:

Wij zijn als gemeente een betrouwbare, transparante en betrokken partner. Wij streven er altijd naar te voldoen aan fiscale wet- en regelgeving. Wij willen daarbij de juiste hoeveelheid belasting afdragen (niet meer en niet minder). Wij zijn daarom in staat om tijdig, juist en volledig verantwoording af te leggen over onze fiscale positie. Er wordt op een efficiënte en verantwoordelijke wijze met fiscale risico's omgegaan zodat zoveel als mogelijk zekerheid wordt verkregen over de fiscale positie. Tegelijkertijd streeft de gemeente er naar haar fiscale positie zo optimaal mogelijk vorm te geven. Dit gebeurt met inachtneming van de fiscale wet- en regelgeving en haar maatschappelijke verantwoordelijkheid.

Deze missie wordt verder uitgewerkt in de volgende doelstellingen:

- Het inzichtelijk en beheersbaar maken van fiscale risico's en kansen middels een periodiek uit te voeren risicoanalyse;
- Het voldoen aan fiscale wet- en regelgeving en daarmee borgen van de fiscale verplichtingen waaronder ook de aangiftes binnen de organisatie;
- Het inrichten van een adequate administratie en archivering ten aanzien van fiscaliteit (taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden);
- Specifieke casuïstiek waarvan de fiscale duiding niet zeker is of waar inhoudelijk een verschil van mening kan ontstaan met de Belastingdienst worden vooraf in de reguliere

bedrijfsvoering gesprekken besproken met de Belastingdienst, waarna mogelijke schriftelijke afstemming kan volgen;

- Het uitvoeren van controles ten aanzien van de geïmplementeerde processen, waaronder de inrichting van fiscale steekproeven;
- Het vormgeven van kennisborging/ontwikkeling en het vergroten van het fiscaal bewustzijn van de betrokken medewerkers op fiscaal gebied, om minder kwetsbaar te zijn (bijvoorbeeld in het geval van het wegvallen van medewerkers);
- Het streven naar het doen van volledige, tijdige en juiste aangifte(n) voor alle belastingmiddelen;
- Het voldoen aan haar verplichtingen die zien op de belastingheffing van derden, te denken valt aan een juiste en volledige loonaangifte en de rensigneringsverplichting die van invloed kan zijn op de voor ingevulde aangifte inkomstenbelasting van derden;
- Het hebben van een op transparantie, professionaliteit en vertrouwen gebaseerde relatie met de Belastingdienst;
- Een aantoonbaar en overzichtelijke rollenverdeling creëren met bijbehorende verantwoordelijkheden;
- Een juiste werkstructuur vinden waarin wij fiscaliteit overzichtelijk in de organisatie kunnen inbedden;
- Het streven naar een voorbeeldfunctie als overheidslichaam waarbij volledig begrip en kennis bestaat van de interne bedrijfsvoering en administratie;
- Een betrouwbare, transparante en betrokken partner voor de interne en externe stakeholders.

Bij het uitvoering geven aan deze missie en doelstellingen dient de Gemeente Veenendaal rekening te houden met het feit dat, naast interne ontwikkelingen, externe factoren en wijzigingen hierin van invloed kunnen zijn op haar fiscale positie. Hierbij wordt specifiek gedacht aan ontwikkelingen in wet- en regelgeving, jurisprudentie, standpunten van de Belastingdienst alsmede de implementatiegevolgen van het DHT-convenant.

Om de missie en doelstellingen te verwezenlijken is het vereist dat de gemeente binnen de opgestelde werkwijze opereert. De gemeente hanteert als randvoorwaarden van het fiscale beleid de volgende uitgangspunten:

- De directie en het college zijn zich ervan bewust dat de fiscale doelstellingen alleen kunnen worden behaald met voldoende steun en middelen vanuit de organisatie;
- Dit fiscaal beleidsplan is/wordt vastgesteld door de directie, de ambtelijke top van de gemeente committeert zich hiermee aan de inhoud van dit beleidsplan;
- Indien de gemeente gebruikt maakt van een extern fiscaal adviseur, zorgt de gemeente ervoor dat de adviseur bekend is met dit fiscaal beleidsplan en zich hieraan committeert;
- Fiscaliteit borgen in processen voorafgaand aan de besluitvorming en gedurende de uitvoering;
- Fiscale vragen worden voorgelegd aan de interne fiscale contactpersoon fiscale aanspreekpunt bij de gemeente, per belastingmiddel wordt door de gemeente een aanspreekpunt aangewezen;
- Heldere beschrijving en vastlegging van fiscale taken en verantwoordelijkheden;
- Een duidelijke beschrijving van fiscale processen, als onlosmakelijk onderdeel van de bedrijfsprocessen;
- Voldoende fiscaal bewustzijn binnen de organisatie, dat wil zeggen dat medewerkers op hoofdlijnen weten wat er speelt, zij mogelijke fiscale risico's kunnen signaleren en weten waar zij terecht kunnen met fiscale vragen;

- Na signalering van mogelijke fiscale risico's door de medewerkers zorgt het fiscaal aanspreekpunt voor beoordeling en borging van de fiscale vraagstukken, eventueel via externe ondersteuning;
- De verantwoordelijkheid om fiscale aandachtspunten tijdig te onderkennen en ter beoordeling neer te leggen bij de fiscale aanspreekpunten, ligt bij de teams en medewerkers die belast zijn met de inhoudelijke uitvoering. Deze verantwoordelijken zien in de dagelijkse praktijk tijdig de fiscale risico's en aandachtspunten;
- Het fiscale aanspreekpunt zal waar hij/zij dit nodig acht externe fiscale expertise inwinnen.
- Het opstellen en nakomen van een fiscale kalender en jaarlijkse actielijst is belangrijk om tot een gestructureerde manier van werken te komen en aantoonbaar in control te zijn.

Interne fiscale structuur, taken en verantwoordelijkheden

Het college van B&W is voor alle fiscale aangelegenheden binnen de gemeente Veenendaal bestuurlijk eindverantwoordelijk, hierbij wordt zij geadviseerd door de directie. Ambtelijk is de directie eindverantwoordelijk voor het fiscale beleid. Hieronder is het organogram van de gemeente weergegeven:



Het streven is om in 2023 het traject naar een nieuw HT-convenant op een gestructureerde en inzichtelijke wijze vorm te geven. Om ervoor te zorgen dat de gemeente Veenendaal blijvend

beschikt over actuele fiscale kennis in de organisatie, wordt veel belang gehecht aan het borgen van kennis, structurele kennisdeling en signalering. Hierover verderop meer.

De fiscale werkzaamheden binnen de gemeente Veenendaal zijn op dit moment als volgt vormgegeven en belegd, waarbij zoveel als mogelijk de bestaande organisatiestructuur wordt gevolgd:

Per belastingmiddel is gemeente breed een aanspreekpunt benoemd:

- Vennootschapsbelasting (vpb): Financieel en fiscaal adviseur.
- Omzetbelasting en overdrachtsbelasting (btw/bcf): Financieel en fiscaal adviseur.
- Loonheffingen (lh): Beloningsadviseur.

De taken en verantwoordelijkheden van de fiscale aanspreekpunten:

- Het eerste aanspreekpunt voor fiscale vraagstukken;
- Contactpersoon richting belastingdienst en externe fiscalist;
- Verantwoordelijk voor de borging van fiscaal bewustzijn in de organisatie;
- Het proactief delen van kennis en actualiteiten in de organisatie.

Borging fiscaliteit: kennis en structurele kennisdeling

Gemeente Veenendaal hecht veel waarde aan borging van kennis, signalering en kennisdeling als structureel onderdeel van de fiscale beheersing. Voor de gemeente is dit een randvoorwaarde om op een gedegen wijze uitvoering te kunnen geven aan haar fiscale missie en doelstellingen.

De Gemeente Veenendaal geeft in de praktijk uitvoering aan de borging van de fiscaliteit door:

- Het op een gestructureerde wijze faciliteren van cursussen voor medewerkers die in de praktijk regelmatig te maken hebben met fiscaliteit en het volgen van seminars en workshops, passend binnen het werkgebied van deze medewerkers;
- Medewerkers die betrokken zijn bij fiscaliteit actief informeren via mailings, nieuwsbrieven en intranet;
- Het periodiek bijwonen en/of plannen van een opfriscursus/training waarin fiscale aandachtspunten en wijzigingen kunnen worden besproken en toegelicht. Ook kunnen dan vragen worden gesteld aan de fiscaal aanspreekpunten;
- Verankering van fiscaliteit in directie- en collegevoorstellen en adviezen. De verankering kan door middel van het aanbrengen van een passage/paragraaf over fiscaliteit of dit als verplichte toelichting opnemen als onderdeel van een besluit. De gemeente hanteert op dit moment een fiscale paragraaf.

Fiscale beheersmaatregelen (Tax Control Framework)

Een TCF is een gestructureerd beheersingskader dat in de praktijk de uitvoering van het HT en de fiscale processen faciliteert. Het TCF maakt inzichtelijk of met alle interne beheersmaatregelen aanvaardbare aangiften worden ingediend, vrij van materiële afwijkingen. Een TCF is daarmee het totaal van fiscale processen, interne beheersmaatregelen en controles die ervoor moet zorgen dat fiscale risico's bekend zijn en ook beheerst worden. Waarbij de organisatie door middel van de zogenaamde fiscale bouwstenen van controles en verbeteringen telkens de mate van de fiscale risicobeheersing verbetert.

Het TCF omvat in beginsel alle op de betreffende organisatie van toepassing zijnde Rijksbelastingen, waaronder de vennootschapsbelasting (vpb), loonheffing (lh) overdrachtsbelasting (ovb) en omzetbelasting (btw/bcf).

Gemeente Veenendaal heeft de volgende doelstelling geformuleerd ten aanzien van de fiscale beheersing en het TCF:

- Het zoveel als mogelijk beheersen van fiscale processen aan de voorkant en adequaat reageren op onregelmatigheden en/of (nieuwe) risico's;
- Het (beter) in kaart brengen van de bestaande fiscale beheersmaatregelen en nagaan waar eventuele verbeteringen nodig zijn;
- Het structureel borgen van kennisdeling en -vergroting binnen de organisatie (zie het vorige hoofdstuk);
- Het (blijven) inzetten van een steekproef, zoveel als mogelijk gebaseerd op de Controle Aanpak Belastingdienst (CAB) en de gehanteerde systematiek bespreken met de Belastingdienst. De CAB methodiek is de methodiek die de Belastingdienst hanteert bij boeken-/validatieonderzoeken. Door deze methodiek zoveel als mogelijk te hanteren bij eigen/interne steekproeven, kan de Belastingdienst in beginsel vertrouwen ontlenen aan de uitkomsten.

Om deze doelstellingen te realiseren en het TCF (verder) te verbeteren en te versterken, mede in het kader van DHT wordt in 2023 een aantal acties uitgevoerd, te weten:

1. Het uitvoeren van een fiscale audit/nulmeting, waarmee het bestaande TCF in beeld wordt gebracht en wordt beoordeeld;
2. Het vaststellen van de belangrijkste risico's van de gemeente, de zogenoemde key risks op basis van een risicoanalyse
3. Het opstellen van een geprioriteerde en realistische actielijst naar aanleiding van de fiscale audit/nulmeting, alsmede een jaarplanning/fiscale kalender;
4. Het starten met uitvoeren van de inhoudelijke acties en verbeteringen van de actielijst, waarmee het TCF wordt versterkt en geoptimaliseerd;
5. Het (verder) vormgeven van de interne fiscale monitoring, onder meer door het uitvoeren van een geïntegreerde fiscale steekproef om de kwaliteit te kunnen beoordelen.

Interne audits & procesbeschrijvingen

Gemeente Veenendaal wil structureel een vorm van interne controle gericht op de fiscaliteit gaan uitvoeren door middel van het verder inrichten en uitvoeren van haar interne beheersingskader, waarbij voor wat betreft het risicomangement uitgegaan wordt van de "three lines of defence". Het team Financiën en het team Personeel & Organisatie vervullen hierbij een belangrijke rol. De gehanteerde methodiek moet nader worden besproken en uitgewerkt. Indien mogelijk wordt aangesloten op het reeds bestaande interne controleplan op basis waarvan de verbijzonderde interne controle worden uitgevoerd. Een alternatief is het uitvoeren van separate audits, eventueel door de externe adviseur.

Een andere doelstelling is het implementeren van een geïntegreerde fiscale steekproef gericht op alle belastingmiddelen (btw/bcf, ovb, vpb en lh), waarbij zoveel mogelijk en realistisch wordt aangesloten bij de CAB. De uitkomsten en vervolgacties van de nader in te richten steekproef kunnen jaarlijks worden besproken met de Belastingdienst. De CAB methodiek is de methodiek die de Belastingdienst hanteert bij boeken- en validatieonderzoeken. Door deze methodiek zoveel als

mogelijk te hanteren bij eigen interne steekproeven, kan de Belastingdienst in beginsel vertrouwen ontlenen aan de uitkomsten.

Het beheersingskader van de Gemeente Veenendaal bestaat uit verschillende elementen:

- De interne beheersing en procesbeschrijvingen;
- De interne beheersingsmaatregelen;
- De interne beheersingsactiviteiten.

Interne beheersing is het samenstel van beleid, werkafspraken en uitvoering van onder meer de fiscaliteit conform het door de directie gegeven kader.

De interne beheersingsmaatregelen zijn beleidslijnen, werkafspraken en -procedures die moeten borgen dat de fiscaliteit conform wet- en regelgeving wordt verwerkt.

De interne beheersingsactiviteiten vormen de uitvoering van de interne beheersingsmaatregelen.

Voor inzicht in de interne beheersingsmaatregelen moet duidelijk zijn:

- Wie voert de maatregel uit?
- Waarom wordt de maatregel uitgevoerd?
- Hoe wordt de maatregel uitgevoerd?
- Waarmee wordt de maatregel uitgevoerd?
- Met welk doel wordt de maatregel uitgevoerd?

De opzet, het bestaan en de werking van de interne beheersing ten aanzien van het fiscale component zal in 2023 worden getoetst door middel van de fiscale audit en nulmeting (zie vorig hoofdstuk). Op basis van de uitkomsten hiervan, kan worden bepaald of verdere actie nodig is en welke maatregelen aanvullend genomen moeten worden.

Relatie met de Belastingdienst

De gemeente Veenendaal heeft voor wat betreft de relatie met de Belastingdienst de volgende doelstellingen voor ogen c.q. streeft het volgende na:

Ongeacht of met de Belastingdienst een nieuw (D)HT-convenant wordt afgesloten, wil de gemeente:

- De goede transparante en constructieve relatie met de Belastingdienst voortzetten en deze verder verstevigen;
- Jaarlijks in gesprek gaan met de Belastingdienst. In dit overleg evalueren de gemeente en de Belastingdienst de gang van zaken van het afgelopen jaar op fiscaal gebied. Afspraken en actiepunten uit dit overleg worden schriftelijk vastgelegd, zodat voor beide partijen duidelijk is wat er wordt afgesproken;
- De Belastingdienst informeren over fiscale materiële risico's (key-risks).

Evaluatie

Het doel van dit Strategisch Fiscaal Beleidsplan is om fiscale doelstellingen transparant en helder vast te leggen en secundair om te bezien of DHT mogelijk is als resultante. Ten aanzien van de evaluatie van dit SFB gelden de volgende doelstellingen en richtlijnen:

Strategisch Fiscaal Beleidsplan Gemeente Veenendaal
Versie maart 2023

- De fiscale aanspreekpunten zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de controle op naleving van de kaders zoals weergegeven in dit SFB en het bijbehorende TCF;
- Het SFB vormt het fiscale kader binnen de gemeente. Het vormt een aanvulling op de algemene financiële verordening en zal ter besluitvorming aan de directie worden voorgelegd;
- Het SFB wordt eind 2025 en vervolgens driejaarlijks geëvalueerd en waar nodig aangepast.