

## Nota voor Burgemeester en Wethouders

Team: Finance en Control

Onderwerp:

Fiscaal strategiedocument gemeente Deventer - Handvatten en principes voor fiscale beheersing

### Notagegevens

Bestuursorgaan	: B-en-W 4-10-2022
Notanummer	: 2022-741
Datum	: 4-10-2022
Programma	: 11-Bedrijfsvoering
Portefeuillehouder	: Wethouder Grijsen,
Bijlage(n)	: Fiscale Strategie - Gemeente Deventer - V20220914.pdf

### Parafering

<li>16-09-2022: Wethouder</li><li>21-09-2022: Gemeentesecretaris/algemeen directeur</li><li>27-09-2022: Concerncontroller</li>

### Agendering

\* 29-09-2022: adjunct-secretaris en teammanager Concernstaf

\* 27-09-2022: Gemeentesecretaris/algemeen directeur

### Definitieve akkoord

5-10-2022

B & W d.d.: 4-10-2022

### Besluit

1. De fiscale strategie zoals verwoord in 'Fiscaal strategiedocument gemeente Deventer – Handvatten en principes voor fiscale beheersing' vast te stellen
2. De bevoegdheid tot het nemen van besluiten inzake het aangaan van een convenant horizontaal toezicht met de Belastingdienst te mandateren aan de algemeen directeur
3. De raadsmededeling vast te stellen
4. De stukken aan te bieden aan de raad

De nota en het besluit openbaar te maken.

### Inleiding

In 2013 heeft de gemeente Deventer een convenant horizontaal toezicht (verder convenant HT) gesloten met de Belastingdienst. Horizontaal toezicht is een vorm van toezicht door de Belastingdienst waarbij het gaat om wederzijds vertrouwen, transparantie en begrip tussen belastingplichtige en de Belastingdienst. Afstemming en controle vindt zoveel mogelijk aan de voorkant plaats. Daarbij ligt de nadruk op het gezamenlijk vaststellen dat de, door organisaties onder het handhavingsconvenant ingediende, aangiften aanvaardbaar zijn. De afspraken opgenomen in het convenant HT zien op toetsing en monitoring van het proces van totstandkoming van de verschillende belastingaangiften. De belastingplichtige geeft hiermee aan fiscaal in control te zijn.

Vanwege een nieuwe visie op het HT heeft de Belastingdienst alle convenanten per 31-12-2022 beëindigd. De Belastingdienst biedt de mogelijkheid om het convenant

opnieuw af te sluiten voor een termijn van 3 jaar met mogelijkheid tot verlenging. Eén van de voorwaarden die de Belastingdienst stelt is dat de gemeente Deventer een gedocumenteerde fiscale strategie opstelt.

Het college van B&W wordt verzocht de fiscale strategie verwoord in het document 'Fiscaal strategiedocument gemeente Deventer - Handvatten en principes voor fiscale beheersing' vast te stellen. In dit document staat de fiscale missie, visie en strategie van de gemeente Deventer. Daarnaast worden governance en stakeholders behandeld en worden thema's als rollen en verantwoordelijkheden, toezicht en de relatie met de Belastingdienst beschreven.

Na vaststelling worden de fiscale strategie en de geïnventariseerde relevante fiscale risico's (key risks) gedeeld en besproken met de Belastingdienst. Vervolgens wordt met de Belastingdienst een traject vastgesteld waarin afspraken worden gemaakt over de vervolgstappen die de gemeente Deventer nog moet nemen om aan de voorwaarden van het convenant HT te voldoen. Het college van B&W wordt verzocht om de algemeen directeur te mandateren voor het nemen van vervolgbesluiten in het kader van het aangaan van het convenant HT met de Belastingdienst.

### **Beoogd maatschappelijk resultaat**

Dit fiscale strategiedocument heeft als doel inzicht te geven in de fiscale strategie en het beleid en geeft handvatten hoe de gemeente Deventer omgaat met de uitvoering van de verschillende belastingwetten zoals onder andere de Wet op de omzetbelasting, de Wet op de vennootschapsbelasting, de Wet op de loonbelasting en de Wet op belastingen van rechtsverkeer. Dit draagt bij aan het fiscaal op orde zijn van de gemeente Deventer.

### **Kader**

Voor het vaststellen van de fiscale strategie en het aangaan van een convenant horizontaal toezicht met de Belastingdienst geldt geen wettelijk kader.

### **Betrokken partijen en participatie**

Bij de totstandkoming van de fiscale strategie en het besluit om het convenant horizontaal toezicht voort te zetten zijn de volgende partijen betrokken;

- \* De directie
- \* De gemeentecontroller
- \* De Belastingdienst
- \* Een externe fiscale dienstverlener

### **Argumenten voor en tegen**

Argumenten voor:

- \* De gemeente Deventer is een zelfcontrolerende organisatie. Met de fiscale audits onderzoeken wij de stevigheid van onze fiscale strategie, beleid en compliance. Dit zijn pijlers in het Horizontaal Toezicht. Dit convenant HT moet worden gezien als een 'keurmerk' (certificering) die de Belastingdienst jaarlijks beoordeelt en fiscaal control vereist;
- \* Met dit document legt de gemeente Deventer haar fiscale strategie vast;
- \* De strategie formuleert de uitgangspunten voor fiscaal control waarbij wij

streven naar een optimale belastingdruk vanuit een maatschappelijk bewustzijn;

- \* Met het vaststellen van de strategie wordt voldaan aan één van de voorwaarden voor het aangaan van het convenant HT;
- \* Het hebben van een convenant HT betekent werken in de realiteit doordat nauw contact bestaat met de Belastingdienst zodat mogelijke fouten in aangiften worden voorkomen;
- \* Daarnaast betekent het hebben van een convenant HT dat op gelijkwaardig niveau wordt gekeken naar de fiscale positie/beleid van de belastingplichtige. Hierdoor hoeft door de belastingplichtige in de praktijk minder bewijs te worden aangeleverd om aan te tonen dat fiscaal juist wordt gehandeld. Dit is gebaseerd op het vertrouwen die door middel van het convenant HT is overeengekomen;
- \* Tot slot kent het hebben van een convenant de volgende voordelen;
- \* Vooraf zekerheid over de fiscale positie of onduidelijkheden;
- \* Minder vragenbrieven van de Belastingdienst;
- \* Minder controle (boekenonderzoeken); Kosten van voorafgaand overleg zijn veelal lager dan achteraf bij een boekenonderzoek of vragenbrief;
- \* Regelmatig contact over self-assessment en de risicoanalyse (key risks) waardoor eerder kan worden bijgestuurd;
- \* Hogere prikkel (ambitie) om fiscaal in control te komen/zijn (kwaliteitsborging).

Argumenten tegen:

- \* Het aangaan en borgen van horizontaal toezicht, waar de fiscale strategie een onderdeel van vormt, vergt middelen en capaciteit van de organisatie;
- \* De Belastingdienst heeft (eerder) inzicht in mogelijk 'zwakke/onjuiste' processen.

### **Financiële consequenties en dekking**

Aan het vaststellen van de fiscale strategie van de gemeente Deventer zijn geen financiële of organisatorische consequenties/risico's verbonden.

### **Openbaarmaking en communicatie**

Conform

### **Aanpak en uitvoering**

Na vaststelling wordt de fiscale strategie van de gemeente Deventer gedeeld met de Belastingdienst. De fiscale strategie zal daar onder andere onderdeel uitmaken van de toetsing of de gemeente Deventer in aanmerking komt voor verlenging van het convenant horizontaal toezicht.

In de tussentijd wordt gewerkt aan het Tax Control Framework en de fiscale risico-inventarisatie (RCM - Risk & Control Matrix). Eveneens onderdelen van de toetsing door de Belastingdienst. De verwachting is dat die binnenkort beschikbaar is en eveneens kan worden gedeeld met de Belastingdienst.

## RAADSMEDEDELING

<b>Onderwerp</b>	Fiscaal strategiedocument gemeente Deventer - Handvatten en principes voor fiscale beheersing		
<b>Mededelingnummer</b>	2022-741	<b>Portefeuillehouder</b>	Wethouder Grijzen,
<b>Team</b>	DEV-FC	<b>Datum B en W besluit</b>	4-10-2022

### **Inleiding: waarom deze mededeling**

Het college gaat opnieuw een convenant horizontaal toezicht (convenant HT) met de Belastingdienst aan. Deze samenwerking richt zich op het fiscaal op orde zijn van de gemeente en fiscale controle door de gemeente zelf. De Belastingdienst heeft de bestaande convenanten, waaronder die met de gemeente Deventer, per 31 december 2022 opgezegd en biedt de mogelijkheid om deze opnieuw aan te gaan voor in beginsel een periode van 3 jaar. Eén van de voorwaarden die de Belastingdienst stelt, is dat de gemeente Deventer een fiscale strategie vaststelt. Deze fiscale strategie 'Fiscaal strategiedocument gemeente Deventer – Handvatten en principes voor fiscale beheersing' (zie bijlage) is door het college vastgesteld.

### **Kader**

Voor het vaststellen van de fiscale strategie en het aangaan van een convenant horizontaal toezicht met de Belastingdienst geldt geen wettelijk kader.

### **Kern van de boodschap**

Het college heeft de fiscale strategie vastgesteld en gaat opnieuw een convenant horizontaal toezicht aan met de Belastingdienst. De samenwerking met de Belastingdienst richt zich op het fiscaal op orde zijn van de gemeente en fiscale controle door de gemeente zelf.

### **Nadere toelichting**

De fiscale strategie en het convenant HT passen in de lijn van de gemeente om een zelfcontrolerende organisatie te zijn. De gemeente heeft een auditplan bestaande uit verbijzonderde controles, audits en onderzoeken en fiscale audits.

Het vaststellen van een fiscale strategie is één van de voorwaarden om een convenant HT aan te gaan met de Belastingdienst. De gemeente Deventer wil opnieuw het convenant HT aangaan met de Belastingdienst vanwege voordelen voor zowel de ambtelijk organisatie als ook voor de relatie met de Belastingdienst en de maatschappelijk uitstraling daarvan. Met een convenant HT krijgen we sneller antwoord en daarmee zekerheid over onduidelijke fiscale wetgeving en de effecten van fiscale jurisprudentie. Dit vertaalt zich in minder vragenbrieven en/of boekenonderzoeken en daarmee een lagere belasting op de capaciteit van het ambtelijk apparaat (minder onderzoeks- en arbeidsuren). Tegelijkertijd maakt de gemeente Deventer in de fiscale strategie de keuze om niet de randen van de wet op te zoeken en een verantwoordelijke belastingbetaler te zijn (maatschappelijk voorbeeldfunctie).

Het betalen van belasting is één van de pijlers waar een duurzame samenleving op steunt. De gemeente Deventer legt in de missie, visie en strategie inzake fiscaliteit dit vast en deelt dit open en transparant met stakeholders waaronder de Belastingdienst.

Concreet komt dit in de fiscale strategie als volgt tot uitdrukking;

De gemeente Deventer;

- \* Houdt zich aan de fiscale wet- en regelgeving;
- \* Dient alle belastingaangiften tijdig, juist, volledig en zonder voorbehoud in;
- \* Draagt de verschuldigde belasting op tijd af;
- \* Zoekt niet de randen van de wet op; en
- \* benut fiscale kansen die passen bij haar maatschappelijk functie.

Fiscaal strategiedocument

# Gemeente Deventer

Handvatten en principes voor fiscale beheersing



## Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b> .....	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Fiscale missie, strategie en risicobereidheid</b> .....	<b>3</b>
2.1	Organisatie missie, visie en strategie .....	3
2.2	Fiscale missie .....	4
2.3	Fiscale visie .....	4
2.4	Fiscale strategie .....	4
2.5	Risicomanagement en risicobereidheid .....	4
2.6	Fiscale risico's .....	5
<b>3</b>	<b>Governance</b> .....	<b>6</b>
3.1	Processen en belastingmiddelen in scope .....	6
3.2	Verantwoordelijkheden in de fiscale functie .....	6
<b>4</b>	<b>Stakeholders</b> .....	<b>7</b>
4.1	Fiscale stakeholders .....	7
4.2	Relatie met de Belastingdienst .....	7
<b>5</b>	<b>Tax Control Framework</b> .....	<b>7</b>
5.1	Algemeen .....	7
5.2	Fiscale doelstellingen .....	7
5.3	Controle en evaluatie .....	8

## 1 Inleiding

Deventer is een prachtig sociaal en fysiek 'bouwwerk' dat nooit af is. De inwoners hebben met elkaar het voorrecht om in één van de mooiste en oudste steden van Nederland te wonen waarin 'betrokken en bevlogen' wordt gewerkt aan een krachtige stad waar het goed toeven is en iedereen gezond, veilig en gelukkig kan opgroeien, wonen, werken en recreëren. Dit doet de Gemeente Deventer met de focus op een duurzaam en levendig Deventer waarbij we oog hebben voor elkaar in een omgeving waarin we samenwerken en samenleven.

Onderdeel van het waarmaken van deze ambities is dat wij een verantwoordelijke belastingbetaler zijn. Het betalen van belasting is één van de pijlers waar een duurzame samenleving op steunt. Hierbij vinden we transparantie op belastinggebied belangrijk.

Fiscaliteit is dus onderdeel van de strategische ambitie. Voor Gemeente Deventer is het daarom belangrijk om fiscaal in control te zijn en de belangrijkste risico's en kansen inzichtelijk te hebben, zodat op basis hiervan bewuste keuzes gemaakt kunnen worden. Het uitgangspunt hiervoor wordt gevormd door de fiscale strategie.

In dit document volgt allereerst een introductie van de organisatie van Gemeente Deventer, samen met een uiteenzetting van de (fiscale) missie, visie en strategie op geheel organisatieniveau. Daarna worden governance en stakeholders behandeld. Hier komen thema's als rollen en verantwoordelijkheden, toezicht en de relatie met de Belastingdienst in voor. Tenslotte wordt het Tax Control Framework (hierna: TCF) behandeld waarin fiscale doelstellingen, beheersmaatregelen en controle worden beschreven.

### **Doelstelling Fiscale strategiedocument**

Dit fiscale strategiedocument heeft als doel inzicht te geven in de fiscale strategie en het beleid en geeft daarnaast handvatten voor de bijbehorende fiscale processen.

### **Verantwoording**

Dit betreft een 'levend' document. Veranderingen in strategie of bedrijfsvoering dan wel gewijzigde wet- en regelgeving kunnen aanleiding geven tot aanpassing van dit document.

## 2 Fiscale missie, strategie en risicobereidheid

### 2.1 Organisatie missie, visie en strategie

Onze missie, visie en strategie zijn terug te vinden in onze besturingsfilosofie.<sup>1</sup>

#### **Onze missie**

Wij werken samen volgens onze kernwaarden voor de Deventer gemeenschap: zorgzaam, open, verantwoordelijk en durf. We zijn één organisatie en het uitgangspunt is om de gemeenschap zo goed mogelijk te bedienen, met trots en plezier in het werk. Daarom wil Gemeente Deventer in control blijven zodat open en transparant aan onze inwoners kan worden verantwoord wat we voor de gemeenschap hebben gedaan en gaan doen.

#### **Onze visie**

In onze visie dient Gemeente Deventer sneller, slagvaardiger, integraler en beter in connectie met de 'buitenwereld' te opereren. Hierbij kiezen wij voor kwaliteit boven kwantiteit; kwaliteit in duurzaamheid, in de ruimtelijk/fysieke omgeving, in sociaal en economisch opzicht. Vanuit krachten en kansen worden aanstormende

---

<sup>1</sup> <https://www.deventer.nl/documenten-organisatie/besturingsfilosofie-gemeente-deventer-2018>



bedreigingen afgewend en worden zwaktes omgezet in sterke punten. Het kernpunt van onze visie is ons personeel aangezien succes vooral voorkomt uit de inzet, de motivatie en de kwaliteit van de medewerkers.

### **Onze strategie**

De strategie van Gemeente Deventer kan als volgt worden verwoord:

- We sturen op één organisatie, met medewerkers die met plezier werken aan de Deventer vraagstukken. Een organisatie waarin integraal gewerkt wordt, over domein- en teamgrenzen heen;
- We zoeken steeds de samenwerking in logische ketens, waarbij die keten niet ophoudt bij de organisatiegrens. We werken van buiten naar binnen, en van binnen naar buiten en met ons hoofd, hart en handen voor Deventer;
- We ontwikkelen ons tot een organisatie die flexibel, communicatief en netwerkend is. Zo kunnen we inspelen op wat de samenleving ons vraagt. Onze rolinvulling bepalen we mede afhankelijk van het maatschappelijke vraagstuk; en
- We sturen op basis van: vertrouwen (minder kaders, maar wel steviger) en besliskracht: korte beslislijnen.

### **2.2 Fiscale missie**

Vanuit onze maatschappelijke rol hebben we de innerlijke drijfveer om een verantwoordelijke belastingbetaler te zijn. Dit betekent dat wij:

- Ons houden aan fiscale wet- en regelgeving;
- Alle aangiften tijdig, juist, volledig en zonder voorbehoud trachten in te dienen; en
- De verschuldigde belasting op tijd afdragen.

Met als kanttkening dan wij erkennen dat waar mensen werken, fouten gemaakt kunnen worden. Indien wij erachter komen dat de aangifte niet helemaal juist was, wordt deze verbeterd en wordt alsnog het juiste bedrag voldaan. Hiervoor hanteren wij spiegelbeeldigheid met betrekking tot te weinig afgedragen belasting.<sup>2</sup>

### **2.3 Fiscale visie**

Om sneller, slagvaardiger, integraler en beter in connectie met de 'buitenwereld' te opereren wil Gemeente Deventer ook op fiscaal gebied in control zijn. Nu belastingen een nog belangrijkere plaats in de maatschappij hebben gekregen, is het zaak dat hier open en transparant over kan worden gecommuniceerd naar onze stakeholders. Derhalve richt de Gemeente Deventer zich op het verder vorm geven van het TCF.

### **2.4 Fiscale strategie**

De gemeente Deventer is er om haar inwoners te dienen. Vanuit deze maatschappelijke functie willen wij voldoen aan fiscale wet- en regelgeving waarbij wij fiscale kansen benutten als dit past bij deze maatschappelijke functie. Door de fiscale beheersing te focussen op de grootste fiscale (key) risico's (20% van de risico's met 80% van de impact) en voor alle andere (non key) fiscale risico's 1<sup>e</sup> lijns beheersmaatregelen te ontwikkelen wil de gemeente deze strategie borgen in de bedrijfsvoering. Bij twijfel over in te nemen fiscale standpunten doet de gemeente niet aan fiscale grensverkenning, maar zoekt de gemeente zo veel als mogelijk vooraf afstemming met de Belastingdienst.

### **2.5 Risicomanagement en risicobereidheid**

Fiscale beheersing en risicomanagement is een onderdeel van het algemene risicomanagement binnen de gemeente Deventer. De gemeente wil fiscale risico's namelijk tijdig vooraf signaleren zodat de juiste beslissing in

---

<sup>2</sup> Met spiegelbeeldigheid bedoelen wij dat wij een onjuiste aangifte aanpassen/verbeteren bij zowel te weinig afgedragen belasting als te veel afgedragen belasting.

de reguliere bedrijfsvoering (de zogenaamde 1<sup>e</sup> lijn<sup>3</sup>) kan worden genomen. De fiscale risico's en kansen en de bijbehorende beheersmaatregelen worden in de fiscale risk en control matrix (RCM) opgenomen.

De gemeente Deventer zoekt niet de randen van de wetgeving op maar streeft naar een optimale belastingdruk vanuit een maatschappelijk bewustzijn. Wij benutten de fiscale mogelijkheden vanuit doelmatig oogpunt, zodat de daarmee behaalde besparingen worden ingezet voor maatschappelijke doelstellingen. Wij sturen niet op kunstmatige verlaging van de effectieve belastingdruk door het toepassen van fiscale constructies met als enig doel het besparen van belastingen zonder dat er zakelijke grondslagen van toepassing zijn. We proberen geen onnodige belastingkosten te maken en als de fiscale wetgeving een bedoeld fiscaal voordeel biedt, maken we daar gebruik van.

De risicobereidheid is zodanig dat de gemeente bereid is risico's te accepteren op basis van een pleitbaar en maatschappelijk verantwoord standpunt en/of een risicoanalyse die op basis van impact (reputatie en financieel) en waarschijnlijkheid (kans dat het risico zich voordoet) afgewogen wordt. De basis hiervoor en afwegingen hierbij staan samengevat in onze RCM.

## 2.6 Fiscale risico's

Op dit moment zien wij 18 belangrijke fiscale risico's (key) in termen van financiële impact en/of reputatie. Dit zijn risico's die bijvoorbeeld een hoge kans hebben om zich voor te doen, of risico's die vanuit de huidige actualiteit aandacht behoeven. De key risico's zijn aanwezig binnen de volgende thema's:

- Omzetbelasting (en overdrachtsbelasting):
  - Btw-behandeling van samenwerkingsverbanden;
  - Beoordeling van btw-gevolgen van subsidies;
  - Borgen van een juiste btw-behandeling ten aanzien van de aan- en verkoop van panden
  - Instellen (en tussentijdse controle) van het mengpercentage dat is bepaald voor grondexploitaties en aandacht voor nacalculaties;
  - Beperkte rechten: erfpacht, opstalrechten en erfdiensbaarheden.
- Loonheffingen:
  - Inhuur van zzp'ers en wet Deregulering Beoordeling Arbeidsrelaties (DBA);
  - Inlenersaansprakelijkheid voor de loonheffingen bij de inhuur van personeel;
  - Ketenaansprakelijkheid;
  - IB47 en renseigneringsplicht;
  - Privégebruik van (bestel)auto's;
  - Toetsing van fiscale voorwaarden voor de Werkkostenregeling (WKR).
- Vennootschapsbelasting
  - Borgen verantwoordelijkheden en fiscale rollen voor de vennootschapsbelasting;
  - Proces omtrent starten, (tussentijds) aanpassen, (tussentijds) winstnemen en afsluiten grondexploitaties;
  - Proces omtrent inventarisatie en vastlegging belastingplicht bij het grondbedrijf;
  - Proces omtrent inventarisatie en vastlegging belastingplicht van activiteiten;
  - Belastingpositie ten aanzien van het warmtebedrijf.
- Overige belastingmiddelen
  - Controle op teruggaafmogelijkheden / controle van energienota's;
  - Potentiële belastingplicht in verband met levering van energie aan andere gebruikers.

---

<sup>3</sup> Gemeente Deventer werkt ook met een 'three lines of defence' model dat '1-2-3 control' wordt genoemd.

Een risico betekent in dit kader niet dat er fouten worden gemaakt, maar wel dat de gemeente op basis van impact maal waarschijnlijkheid voor de key risico's de beheersmaatregelen stevig wil neerzetten om de foutkans zoveel als mogelijk te beperken.

### 3 Governance

#### 3.1 Processen en belastingmiddelen in scope

Dit fiscale strategie document heeft betrekking op de belastingmiddelen die voor Gemeente Deventer van belang zijn. De focus van Gemeente Deventer ligt hierbij op:

- Omzetbelasting;
- Loonbelasting/sociale zekerheid; en
- Vennootschapsbelasting.

Daarnaast is tevens aandacht voor andere belastingmiddelen. Dit omvat onder andere de volgende zaken:

- Overdrachtsbelasting;
- Inkomstenbelasting (IB47 en renseigneringsplicht)
- Energiebelasting;
- Verhuurdersheffing;
- Schenkbelasting (en ANBI-status);
- Onroerendezaakbelasting; en
- Zuiveringsheffing.

#### 3.2 Verantwoordelijkheden in de fiscale functie

De fiscale rollen en verantwoordelijkheden zijn grotendeels informeel belegd binnen Gemeente Deventer. De fiscale eindverantwoordelijkheid ligt het College van Burgemeester en Wethouders (college van B&W). Het college van B&W bepaalt de financiële (en dus fiscale) koers voor een periode van vier jaar. De directe verantwoordelijkheid is in de dagelijkse praktijk gedelegeerd naar de directieraad, geleid door de gemeentesecretaris. De gemeentesecretaris wordt daarbij bijgestaan door de concernstaf en in de dagelijkse operatie door de fiscale functie bestaande uit twee interne fiscalisten.

De fiscale functie is verantwoordelijk voor de juiste toepassing en uitwerking van de fiscale wet- en regelgeving. Daarnaast dient de fiscale functie als vraagbaak voor fiscale vraagstukken binnen de organisatie. De fiscale functie voert tevens regie uit op het TCF (2<sup>e</sup> lijn).

Programma- en regiemanagers zijn de belangrijke ondersteunende schakels in de 1<sup>e</sup> lijn. Deze managers zijn verantwoordelijk voor de voorbereiding, uitvoering en realisatie van de programma's zoals die in de gemeentebegroting zijn onderverdeeld. De managers dienen fiscale issues en plannen met een (mogelijke) fiscale impact te overleggen met de fiscale functie. Op de werkvloer (binnen de 1<sup>e</sup> lijn) hebben medewerkers een signaleringsfunctie. Mogelijke issues dienen te worden gecommuniceerd aan de programma- en regiemanagers.

Bij complexe vraagstukken wordt een externe adviseur ingeschakeld om samen met de fiscale functie een juiste oplossing te vinden. Tevens kan worden gevraagd naar een second opinion of review.

Fiscaliteit is verweven binnen de bedrijfsvoering van de gemeente Deventer en het is van belang om de verantwoordelijkheden door de gehele organisatie te beleggen. In 2022 wordt de fiscale functie organisatie breed geformaliseerd met duidelijke rollen en verantwoordelijkheden.

## 4 Stakeholders

### 4.1 Fiscale stakeholders

De fiscale stakeholders van de gemeente zijn haar burgers en haar medewerkers, het college van B&W, de gemeente-/directieraad, de provincie, de ondernemingsraad, de accountant en de Belastingdienst. De gemeente wil transparant zijn en vindt het van maatschappelijk belang dat het fiscale beleid uitlegbaar is aan haar fiscale stakeholders.

### 4.2 Relatie met de Belastingdienst

Een goede en open relatie met de Belastingdienst onderhouden vinden wij belangrijk. Hierbij wil de gemeente inzicht geven in de fiscale processen en geconstateerde materiële risico's. Soms is een wettelijke bepaling of de interpretatie ervan niet helemaal duidelijk. Daardoor kan met de Belastingdienst discussie ontstaan over de hoogte van de af te dragen belasting. In dat geval presenteren wij de feiten en omstandigheden aan de Belastingdienst, we geven aan wat onze zienswijze (ons pleitbaar standpunt en/of risicoanalyse) is en stellen de Belastingdienst in staat om zijn visie te geven.

Van de Belastingdienst verwachten wij op gelijke wijze een open en transparante opstelling die recht doet aan een redelijke wetstoepassing en aan de rechten en plichten van de gemeente Deventer als belastingplichtige.

## 5 Tax Control Framework

### 5.1 Algemeen

Het TCF wordt in 2022 verder vormgegeven. Het hoofddoel is het benutten van fiscale kansen en verminderen van fiscale risico's door in (besluitvormings)processen en bijbehorende documenten fiscaliteit te borgen. De basis hiervoor wordt gevormd door eigen kennis en ervaring en de ondersteuning van externe specialisten.

### 5.2 Fiscale doelstellingen

De doelstellingen van het TCF van de gemeente Deventer zijn:

- Het TCF dient aan te sluiten bij het interne control framework '1-2-3 in control' dat zijn werking vindt binnen gemeente Deventer;
- Het TCF omvat een fiscale strategie en beleid (samengevat in dit document);
- Het TCF borgt fiscale aandachtsgebieden in een gedocumenteerde organisatie en in fiscale processen en IT-systemen (administratie en waar mogelijk financiële dashboard). De belangrijkste fiscale processen worden daarbij vastgelegd;
- Het beheer en de werking van het TCF is formeel belegd bij de fiscale functie. Binnen het TCF zijn de rollen en verantwoordelijkheden in de eerste en tweede lijn belegd. Hierdoor ontstaat een centraal geregisseerde aanpak van fiscaliteit, waarbij voldoende aandacht is voor een risicogerichte aanpak. Op deze manier wordt fiscaliteit ook vroegtijdig bij nieuwe projecten en initiatieven betrokken;
- Het TCF bevat fiscaal risicomanagement, waarbij dit een onderdeel vormt van het integrale risicomanagement. Het risicomanagement wordt via '1-2-3 control' vormgegeven in de RCM;
- Het TCF bevat monitoring & testing activiteiten gebundeld in een jaarkalender, die worden uitgevoerd op de fiscale aandachtsgebieden op basis van de RCM;

- Het TCF bevat een periodieke (bijvoorbeeld 1x per 3 jaar) externe validatie van het TCF. Hiermee wordt tax assurance aan het TCF toegevoegd. Dit kan via de steekproef conform Controle Aanpak Belastingdienst (CAB) en/of via data-analyses voor de verschillende belastingmiddelen. De frequentie hiervan is gelijk aan de termijn van het convenant HT met de Belastingdienst;
- Het TCF stelt de gemeente Deventer in staat een open en goede relatie met de Belastingdienst te onderhouden. Met een goed werkend TCF kan de gemeente Deventer vroegtijdig fiscale informatie en mogelijke fiscale vraagstukken signaleren zodat deze aan de Belastingdienst kunnen worden voorgelegd op het moment dat zekerheid vooraf gewenst is;
- Het TCF wordt gebruikt om het fiscale gedrag binnen de gemeente Deventer te sturen, fiscale processen te controleren en het management te ondersteunen bij de beheersing van fiscale risico's en tijdig, volledig en zonder voorbehoud de aangiften te doen voor alle middelen en de belasting vervolgens tijdig af te dragen;
- Het TCF brengt een leercirkel met zich mee en verhoogt en borgt het fiscaal bewustzijn. De leercirkel wordt gevoed door enerzijds actualiteit en het up to date houden van het TCF en anderzijds door monitoring en testing resultaten aan te laten sluiten op het fiscaal meerjaren auditplan (FMA).

### 5.3 Controle en evaluatie

Het fiscaal strategiedocument wordt door Gemeente Deventer periodiek geëvalueerd door de verantwoordelijke(n) voor fiscale zaken. Het eerste evaluatiemoment hiervoor is medio 2024.



Colofon

Productie:  
Uitgever:  
Naam:  
Telefoon:  
Mail:

Team Finance en Control  
Team Finance en Control  
Casper Eikelenboom en Monique den Hartog  
06-20265226 / 06-21317680  
[cf.eikelenboom@deventer.nl](mailto:cf.eikelenboom@deventer.nl) / [jm.den.hartog@deventer.nl](mailto:jm.den.hartog@deventer.nl)

Deventer, september 2022