

2020-294

# Berenschot



Nieuwegein



## Quick scan Fiscale Processen

Rekenkamercommissie Nieuwegein

# Inhoudsopgave

---

1. Aanpak en vraagstelling
2. Conclusies en aanbevelingen
3. Borging *tax control framework*
4. BTW
5. VPB
6. Verbonden en gelieerde vennootschappen
7. Loonheffingen
8. Informatievoorziening gemeenteraad

## Bijlage

- Lijst met bestudeerde documenten

# Berenschot



1

Aanpak en vraagstelling

# Aanleiding

- Op 5 juli 2018 heeft de meerderheid van de raad een motie M28 aangenomen dat betrekking heeft op het btw beleid van de gemeente Nieuwegein en de problematiek die ontstaan is rondom de btw.
- De aanleiding was een naheffing van de Belastingdienst.
- De gemeenteraad heeft de Rekenkamercommissie verzocht een onderzoek in te stellen:
  - naar het ontstaan van deze problematiek en
  - de gemeenteraad te adviseren hoe dergelijke problematiek in de toekomst voorkomen kan worden.
- De gemeenteraad wil haar kaderstellende en controlerende rol hiermee versterken.
- De Rekenkamercommissie heeft Berenschot gevraagd een onderzoek te doen.



## Quick scan naar fiscale beheersmaatregelen en risico's

In het onderzoek is de volgende vraagstelling gehanteerd:

1. Hoe zijn de processen ten aanzien van Btw en Vennootschapsbelasting (Vpb) ingericht? Later is op verzoek van de gemeente Nieuwegein tevens verzocht het onderzoek uit te breiden met de loonheffingen.
2. Welke fiscale beheerrisico's loopt de gemeente Nieuwegein?
3. Welke Quick wins kan de gemeente Nieuwegein implementeren om de risico's te verminderen?
4. Hoe kan de gemeenteraad geïnformeerd worden over de uitkomsten om haar kaderstellende en controlerende rol in te vullen?

Het onderzoek heeft hiermee het karakter van een toekomstgerichte Quick scan, waarbij de nadruk ligt op de vraag in hoeverre de gemeente Nieuwegein fiscaal *'in control'* is.

# Belangrijkste fiscale risico's

Bij gemeenten zitten in zijn algemeenheid de grootste fiscale risico's in de Loonheffingen, btw en Vpb. De onderliggende werkprocessen moeten zo ingericht zijn dat deze risico's zoveel mogelijk voorkomen worden.

De top 5 fiscale risico's zijn:

1. Fiscale toetsing en monitoring projecten en investeringen
2. Afspraken met verbonden partijen en gelieerde vennootschappen
3. Toetsing fiscale administratieve inrichting t.b.v. fiscale aangiften
4. Grond- en vastgoedportefeuille
5. Borging Tax Control Framework

Deze fiscale risico's hebben de basis gevormd van onze Quick scan

# Aanpak

- Documentenonderzoek is de basis van de Quick scan. Zowel fiscale stukken, communicatie met de gemeenteraad, P&C-producten zijn door ons bestudeerd. Een lijst met onderzochte documenten is in de bijlage opgenomen.
- Met een brede vertegenwoordiging vanuit de ambtelijke organisatie zijn verdiepende interviews gehouden. Zowel met de vakinhoudelijke experts als met leidinggevenden en gebruikers. Met één van de directieleden is op 28 januari 2020 een telefonisch interview gehouden.
- Met een vertegenwoordiging van de gemeenteraad is een gesprek gevoerd over de gewenste informatievoorziening aan de raad en de mogelijkheden die de raad heeft om kaders te stellen.
- Op basis van de documenten en gesprekken is een analyse gemaakt van de doeltreffendheid van de getroffen fiscale beheersmaatregelen (in hoeverre is de gemeente fiscaal 'in control', zie begrippenkader), en de risico's die de gemeente Nieuwegein loopt. Deze bieden we in de vorm van een beknopte rapportage aan.
- Gedurende dit onderzoek is het project 'fiscaal in control' dat reeds bij de gemeente was ingezet, verder tot uitvoering gekomen. Waar mogelijk hebben wij dit benoemd en is nadere ontvangen informatie (medio maart 2020) betrokken in de bevindingen.

## Context van het onderzoek

- Gedurende het onderzoek dat voornamelijk half november en december 2019 is uitgevoerd, is het project 'fiscaal in control' dat reeds bij de gemeente was ingezet, verder tot uitvoering gekomen. Waar mogelijk hebben wij dit benoemd en is nadere ontvangen informatie (medio maart 2020) betrokken in de bevindingen.
- Enkele aanbevelingen die wij in ons onderzoek doen, zijn ook binnen het project als actiepoint opgepakt en worden of zijn inmiddels uitgevoerd. Wij hebben hier in de loop van mei 2020 verdere aanvullende informatie over ontvangen en besproken. De bevindingen over de acties van na onze onderzoeksperiode hebben we in sheet 19 opgenomen.
- Op basis van deze aanvullende informatie en de aanvullende gesprekken formuleren we als algemeen aandachtspunt dat het succes van het project staat bij een goede regie vanuit de top van de organisatie samen met een planmatige en gestructureerde aanpak.
- Voor borging van eigenaarschap en betrokkenheid op alle lagen is onderlinge communicatie cruciaal.
- Onze beeld is dat op deze punten nog meer geïnvesteerd kan worden.

De mate waarin de organisatie “In Control” is wordt aangegeven middels onderstaande beheers-risico-indicator.



*Indicator Links:  
De organisatie  
is “In Control”*

*Indicator midden:  
De organisatie is niet  
(volledig) “In Control”,  
gezien uitvoering is de  
kans op risico's kleiner.*

*Indicator rechts:  
De organisatie is niet  
(volledig) “In Control”,  
en loopt hierdoor  
risico's.*

## Begrippenkader (1)

In het onderzoek staat het begrip “In Control zijn” centraal. Onder het begrip “In Control” verstaan wij het volgende:

Een organisatie die:

- Weet waar fiscale risico's zich kunnen voordoen
- Maatregelen heeft getroffen om de risico's te beheersen
- Beleid heeft vastgesteld en processen heeft ingericht om risico's te minimaliseren
- Regelmatig controleert of uitvoering voldoet aan gestelde maatregelen
- Voldoende kennis en kunde in huis heeft
- Tijdig bijstuurt indien blijkt dat maatregelen niet of niet voldoende effect hebben of dat, ondanks de inspanningen, toch fouten voorkomen.
- Kan laten zien in documentatie hoe en op welke wijze het “In control zijn” is vastgelegd.

Kortom, ‘in control’ betekent een fiscaal proces dat gericht is op het continu signaleren, beoordelen, beheersen, voorkomen en beperken van risico's. Als een organisatie niet ‘in control’ is, betekent dit nog niet dat er heel veel zaken ‘fout’ zullen gaan, maar wel dat dit niet het gevolg is bewust handelen. Een organisatie ‘in control’ is ook niet volledig foutenvrij. Fouten worden wel eerder gesignaleerd en hersteld.

## Begrippenkader (2)

- TCF -> Tax control framework -> Gezamenlijke in de bedrijfsvoering genomen (proces)maatregelen ter voorkoming en beheersing van fiscale risico's en vastgelegd in schriftelijke documentatie zodat het aantoonbaar is.
- IC -> interne controle
- VIC -> verbijzonderde interne controle
- Memorialen -> interne boeking tussen boekingsnummers
- FCL -> boekingsnummer
- BBV -> besluit begroting en verantwoording
- VPB-labeling -> indeling van boekingsnummers in fiscale activiteiten (toetsingskader voor vraag of een activiteit belast wordt voor de vennootschapsbelasting)
- VSO grondbedrijven -> vaststellingsovereenkomst grondbedrijven (landelijke standaardovereenkomst hoe om te gaan met grondexploitaties en vennootschapsbelasting)
- Grexen -> grondexploitaties
- Gronden in de MVA -> grondposities in de materiële vaste activa (gronden die niet in ontwikkeling zijn)

# Berenschot



2

## Conclusies en aanbevelingen

# Beantwoording onderzoeksvraag 1

Onderzoeksvraag 1  
Hoe zijn de processen ten  
aanzien van btw,  
Vennootschapsbelasting  
(Vpb) en loonheffing  
ingericht?

Voor de inrichting van de fiscale processen van de gemeente Nieuwegein geldt dat voor de basale werkzaamheden processen zijn ingeregeld. Deze processen zijn echter onvoldoende geborgd in strategie, beleid en interne controle. Door afhankelijkheid van een beperkt aantal functionarissen en externe adviseurs is de organisatie kwetsbaar op fiscaal terrein.

De meeste aandacht gaat op dit moment uit naar BTW-problematiek. Het door de gemeente geïnitieerde plan van aanpak richt zich met name hierop. Ook voor de andere fiscale terreinen Vennootschapsbelasting en Loonheffingen signaleren wij de noodzaak de fiscale processen verder te versterken.

Voor de gemeente als geheel kan de fiscale governance (strategie, beleid, kaders, taken, bevoegdheden, controls) verder versterkt worden. Hiermee komt de gemeente Nieuwegein fiscaal meer in control.

Onderzoeksvraag 2  
Welke fiscale beheer  
risico's loopt de gemeente  
Nieuwegein?

*Kwantificering van fiscale risico's valt buiten de scope van dit onderzoek. De Belastingdienst controleert middels een steekproef.*

*Elke fout in de steekproef, staat bij de omvang van de organisatie voor een vast bedrag aan naheffing. Daarbij maakt de omvang van het risico als zodanig niet uit.*

## Beantwoording onderzoeksvraag 2

Door de hiervoor geschetste bevindingen ten aanzien van fiscale beheersing loopt de gemeente Nieuwegein diverse risico's. Een integrale risico-inventarisatie is door ons niet aangetroffen en valt ook buiten de scope van deze Quick scan. Op basis van onze onderzoekswerkzaamheden en bevindingen, signaleren wij de volgende potentiële risico's:

- Aangiften loonheffingen bevat enkele onvolkomenheden die aangepast dienen te worden.
- Onvolledige vastlegging van informatie waardoor de fiscale audit-trail onvoldoende te volgen is. Hiermee loopt de gemeente het risico op naheffingen. Dit speelt met name bij loonheffing op het gebied van audit.
- Onvoldoende afgestemde integrale strategie en beleid waardoor binnen de organisatie op individueel niveau afwegingen gemaakt kunnen worden die mogelijk tot risico's kunnen leiden.
- Onvoldoende fiscale bewustwording binnen alle onderdelen van de organisatie waardoor risico's niet tijdig signaleerd worden.
- Geen standaard fiscale paragraaf in college- en raadsvoorstellen waardoor bij besluitvorming mogelijk onvoldoende rekening wordt gehouden met fiscale aspecten.

Onderzoeksvraag 3  
Welke Quick wins kan de gemeente Nieuwegein implementeren om de risico's te verminderen?

## Beantwoording onderzoeksvraag 3

Wij adviseren de gemeente Nieuwegein met voorrang de volgende maatregelen te treffen om beter en sneller fiscaal in control te komen:

- Het instellen van een interne fiscale commissie – die periodiek bij elkaar komt - waarin integrale aansturing plaatsvindt van fiscale processen, nieuwe wetgeving wordt gevolgd en risico's worden afgewogen. Deze fiscale commissie bestaat uit managers vanuit de top van de organisatie. Een fiscale werkgroep kan deze commissie ondersteunen.
- Het vastleggen van de fiscale taken en verantwoordelijkheden in de organisatie.
- Het structureel periodiek verzorgen van interne opleidingen voor management en adviseurs.
- Het inventariseren van alle risico's en bestaande issues op alle fiscale terreinen
- Met ingang van 2021 moet het college B&W zelf een rechtmatigheidsverklaring bij de jaarrekening 2021 afgeven. Gebruik deze verplichting tevens als kans om de kaders te stellen om "In Control" te komen.

Onderzoeksvraag 3  
Welke Quick wins kan de gemeente Nieuwegein implementeren om de risico's te verminderen?

## Beantwoording onderzoeksvraag 3 (2)

- Het bepalen in hoeverre extra capaciteit nodig is om deze vastgestelde incidentele implementatie werkzaamheden uit te voeren en vast te stellen welke capaciteit nodig is voor de structurele borging.
- Indien externe capaciteit nodig geacht wordt vaststellen, welke competenties van deze externe ondersteuning worden verwacht zodat deze aansluit bij de behoefte(n) van de organisatie.
- Het vastleggen van deze activiteiten in een fiscale beleidsnota die door B&W aan de gemeenteraad wordt aangeboden. Hierin kunnen ook afspraken gemaakt worden over informatievoorziening aan B&W en aan de gemeenteraad.

Met deze maatregelen zijn de eerste stappen gezet, daarna blijft structurele aandacht en inzet nodig om fiscaal in control te blijven.

Onderzoeksvraag 4  
Hoe kan de gemeenteraad  
hierover geïnformeerd  
worden om haar  
kaderstellende en  
controlerende rol in te  
vullen?

## Beantwoording onderzoeksvraag 4

De gemeenteraad heeft al een aantal instrumenten om de controlerende rol in te vullen. Op verschillende momenten wordt de gemeenteraad geïnformeerd. Deze informatie kan nog beter toegankelijker, sneller en actiever aangeboden worden.

Specifiek is meer behoefte om geïnformeerd te worden over bijzondere constructies, fiscale risico's, actuele beleidsontwikkelingen en het fiscaal in control zijn. Ook geven gemeenteraadsleden aan dat zij behoefte hebben aan extra fiscale kennis om raadsvoorstellen e.d. goed te kunnen beoordelen.

In de gemeente zijn geen actuele fiscale beleidskaders vastgesteld op basis waarvan verantwoord en gecontroleerd wordt. Een formeel vastgestelde nota fiscaliteit kan in deze leemte voorzien. In deze nota kunnen afspraken opgenomen worden over risico-acceptatie, informatievoorziening en de gewenste ontwikkeling van de organisatie op fiscaal gebied.

De gemeenteraad heeft t.a.v. fiscaliteit een beperkte kaderstellende rol op hoofdlijnen. Wij adviseren om de gemeenteraad op een beperkt aantal hoofdlijnen kaders te laten stellen en de overige kaders op het niveau van het College vast te stellen.

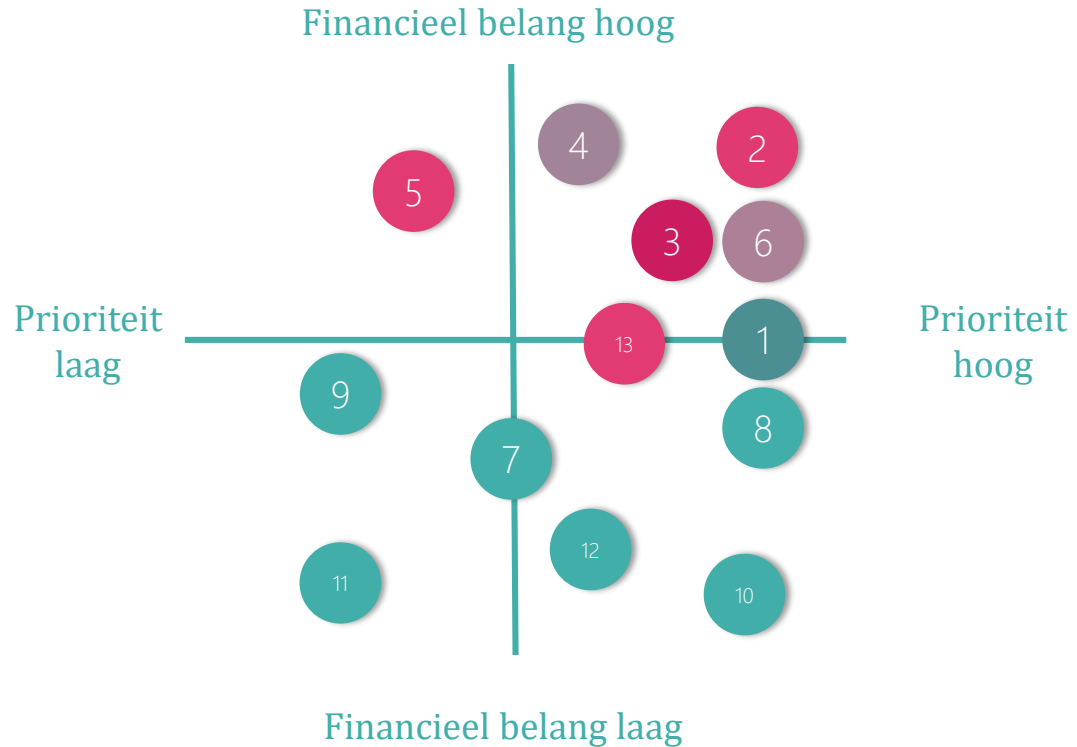
## Prioritering en volgorde aanbevelingen

Uit de beantwoording van onderzoeksvragen komen diverse aanbevelingen. Wij stellen de volgende prioritering en volgorde voor:

- Het afhandelen van lopende dossiers (BTW met name)
- Het op orde brengen van processen van loonheffingen (auto-registratie, werkkostenregeling)
- Het vaststellen van het BTW-mengpercentage en waar mogelijk afstemming met de fiscus hierover
- Het verhogen van de beschikbare interne en externe capaciteit en het inrichten van een projectstructuur (werkgroep / stuurgroep) waarin lijn én staf vertegenwoordigd zijn
- Het opstellen van fiscale beleidsnota waarin kaders en lange-termijnbeleid vast liggen, inclusief bevoegdheden en rapportagelijnen.

## Voorstel prioritering

1. Inregelen periodiek strategisch overleg
2. Labellijst btw updaten
3. Afstemmen mengpercentage belastingdienst
4. Opstellen beoordelingsproces activiteiten Vpb
5. Beleid Vpb
6. Bestelauto's beleid en toezicht
7. Checklist in- en uitdiensttreden
8. Werkkostenregeling: aanwijslijst proces en controle
9. Beleid inzake inhuur met modelcontracten en WAADI-check
10. Controle aangifte LH coderingen
11. Periodieke herbeoordeling eigenrisicodragerschap
12. Opstellen RVU-beleid
13. Inregelen VIC op alle fiscale middelen



## Naschrift 9 juni 2020

Na eind 2019, het ijkmoment waarop wij ons onderzoek hebben uitgevoerd, is de gemeente doorgegaan met het fiscale plan van aanpak om verder in control te komen op het gebied van de fiscaliteit. Dit betekent dat de bevindingen in ons rapport zoals dit nu wordt gepresenteerd geen recht zouden doen aan de inspanningen die gemeente heeft geleverd zonder een naschrift. Medio mei hebben wij nadere documenten ontvangen ten aanzien van onze bevindingen in het concept rapport met het verzoek deze te beoordelen. Wij hebben dit gedaan en ook op 25 mei 2020 via teams met de medewerkers interviews gehouden over de in gang gezette verbeteringen en optimaliseringen. De bevindingen zijn als volgt:

### Loonheffingen

- Voor de werkkostenregeling is een collegevoorstel opgesteld voor toepassen van deze regeling met de Wsw-ers en is een aanwijlslijst opgesteld voor kosten die ten laste van de vrije ruimte komen. In de uitvoering wordt de komende tijd verder de punten op de i gezet, zoals hoe de gemeente omgaat met gerichte vrijstellingen en het berekenen van de vrije ruimte.
- Aan de hand van mutatieverslagen is inzichtelijk gebracht hoe de invoering van de wnra met juiste coderingen is doorgevoerd en ook hoe de nieuw ingevoerde coderingen vanaf 2020 ten aanzien van reden van beëindiging van de arbeidsovereenkomst zijn verwerkt.
- Tevens heeft de gemeente kunnen laten zien dat raadsleden die niet gekozen hebben voor opting-in buiten de aangifte loonheffingen blijven en dat ook de aan hen uitbetaalde kostenvergoedingen op juiste wijze buiten de vrije ruimte voor de werkkostenregeling blijven.

## Naschrift juni 2020

### BTW

- De gemeente heeft de feitelijke rondrekeningen van de btw-aangifte opgesteld en aan ons toegezonden. We hebben daarmee kunnen vaststellen dat deze inmiddels zijn opgesteld.
- De labellijst is opgeschoond waardoor de niet meer in gebruik zijnde labels zijn verwijderd. Tevens wordt aangegeven dit jaarlijks uit te voeren. Tevens heeft inmiddels een herijking (actualisatie) plaatsgevonden van de btw-labels.
- De gemeente heeft nadere stukken toegezonden waaruit valt vast te stellen dat de mengpercentages op de grondexploitatie in de labellijst zijn opgenomen. Tevens is vastgesteld dat een aantal relevante kostensoorten direct naar een label worden geboekt en daarom (terecht) geen mengpercentage hebben.
- De gemeente heeft nadere stukken aangeleverd waaruit de wijze van vastlegging van de labels in het systeem valt vast te stellen. De vastlegging vanuit KEY2 wordt in het kader van de project nu nader vastgelegd met een vast format in het fiscale beheerssysteem.
- De btw-mengpercentages voor de algemene kosten zijn herijkt op basis van de uitgevoerde btw-labeling op de uren.

# Berenschot

3

Borging tax control framework

## Borging Tax Control Framework: context

Het Tax Control Framework staat niet los van de organisatie, het is er een onderdeel van. De bevindingen die wij hebben t.a.v. het TCF moeten in het licht van de ontwikkeling van de organisatie gezien worden. Na het opleggen van de naheffing door de fiscus (eind 2017) heeft de gemeente stappen gezet in het op orde krijgen van fiscale processen.

In 2018 is gestart met de verbetering. Relatief kort na de start vielen deze werkzaamheden echter stil door personele omstandigheden alsook capaciteitsproblemen. Ten tijde van het uitvoeren van het onderzoek (periode december – februari 2020) heeft het project een doorstart gemaakt met deels nieuwe externe krachten. In onze analyse hebben wij de activiteiten tot en met februari meegenomen.

De gemeente Nieuwegein zet op dit moment verdere stappen. Onze bevindingen zijn een momentopname in een proces met een langere doorlooptijd en geven richting voor verdere ontwikkeling. De nadere ontwikkelingen zijn vanaf sheet 19 nader opgenomen.

# Bevindingen borging Tax Control Framework: huidig project TCF

- De Gemeente Nieuwegein is vanaf 2018 bezig fiscale beheersmaatregelen te optimaliseren, deels in overleg met de fiscus . De toegenomen fiscale complexiteit bij gemeenten eist fiscaal bewustzijn vooraf en een georganiseerde fiscale vormgeving van beleid en processen. De gemeente Nieuwegein is in 2018 een project fiscaal in control gestart. Het plan van aanpak is uiteindelijk door de gemeente september 2019 vastgesteld.
- Er is een adviesbureau ingehuurd ter ondersteuning om voor alle 3 de heffingen een Tax Control Framework (TCF) op te zetten, hetgeen eind 2020 gereed dient te zijn. Eind 2020 staat er nog geen organisatie die vrij is van fiscale fouten, wel is fiscaal bewustzijn vergroot en is vooraf meer aandacht voor fiscaliteit bij projecten. Het project bestaat uit twee delen:
  - het oplossen van concreet benoemde herstelpunten (onder meer mengpercentage, re-integratie en labellijst). Hiervoor is 100 uur beschikbaar. Later is een aanvullende opdracht van 400 uur verstrekt.
  - Beheersmaatregelen maken samen met de diverse afdelingen om het *Tax Control Framework* vorm te geven en te implementeren. Hiervoor is 224 uur beschikbaar.
  - De gemeente heeft daarnaast een abonnement vragenservice afgesloten bij hetzelfde adviesbureau.
  - Structureel is 50.000 euro beschikbaar voor externe fiscale ondersteuning.
- Het project fiscaal in control heeft een lange aanlooptijd gekend door de druk van de dagelijkse bedrijfsvoering en door capaciteitsproblemen. Half november 2019 zijn een externe projectleider en een externe adviseur aangetrokken die in korte tijd een nadere uitwerking moeten maken van het Tax Control Framework.
- De focus ligt vooralsnog voornamelijk op BTW, andere voor Nieuwegein relevante fiscale gebieden als Vpb en loonheffingen krijgen minder aandacht in het project.

# Bevindingen borging Tax Control Framework: de organisatie

- Bij de gemeente Nieuwegein is fiscaliteit als volgt belegd:
  - De fiscale kennis en ondersteuning in de gemeente Nieuwegein is belegd binnen het team financiën.
  - Een fiscale medewerker is voor 18 uur per week vrij gemaakt voor fiscaliteit en deze medewerker heeft voor 8 uur per week een fiscale sparringpartner. Deze medewerker voert ook fiscale werkzaamheden uit zoals BTW-labeling en bepaling BTW-mengpercentages. De fiscaal medewerker is 1,5 jaar geleden gestart met een fiscale opleiding en maakt wekelijks gebruik van de vragenservice bij de externe adviseur voor ongeveer 1 uur per maand.
  - De P&C medewerkers van de gemeente Nieuwegein hebben wekelijks overleg en geven aan 'fiscale voelsprietten' te hebben. P&C medewerkers worden nadrukkelijk betrokken bij projecten en ontwikkelingen en hebben periodiek overleg met budgethouders. Door teams bij elkaar te zetten, vindt fiscale afstemming plaats op informele wijze.
  - Er is geen structureel strategisch fiscaal overleg ten aanzien van fiscale processen (fiscale commissie).
  - Individuele medewerkers zijn bereidwillig om werkzaamheden uit te voeren en investeren veel in hun kwalitatieve vaardigheden op fiscaal gebied.
- Fiscale kennis wordt binnen de organisatie verder geborgd doordat de fiscaal medewerker een fiscale opleiding volgt en naar fiscale actualiteitendagen gaat. De fiscale sparring partner van de fiscaal medewerker volgt de masterclasses op fiscaal recht. Tevens ontvangen de medewerkers diverse fiscale nieuwsbrieven van advieskantoren. Eind 2018 heeft een 2 daagse-inhouse cursus plaatsgevonden over de BTW en het BTW-Compensatiefonds (BCF). Dit is een éénmalige activiteit geweest. Er is geen structureel aanbod.
- De debiteurenadministratie is van 5 medewerkers die de debiteurenadministratie als neventaak erbij deden, teruggebracht naar een full-time administratief medewerker die zich focust op de debiteurenadministratie. Deze medewerker heeft wekelijks overleg met de fiscaal medewerker en spreekt lastige facturen door zodat deze fiscaal juist worden geboekt.

# Bevindingen borging Tax Control Framework: sense of urgency

- Binnen de managementfilosofie van de gemeente Nieuwegein zijn afdelingsmanagers integraal verantwoordelijk voor wat binnen afdelingen gebeurt inclusief de fiscale consequenties van voorstellen en besluiten.
- Een TCF heeft als randvoorwaarde dat alle relevante functies verantwoordelijkheid nemen bij fiscaliteit passend binnen de functie en dat de uitvoering hiervan wordt getoetst. Gebleken is dat- mede gezien het beleggen van de verantwoordelijkheden in de lijn – niet bij alle functies voldoende fiscaal bewustzijn aanwezig is, die voor de betreffende functie nodig is. Voor verantwoordelijkheden wordt vanuit de lijn veelal doorverwezen naar de fiscaal medewerker.
- Er is geen gezamenlijk vastgesteld fiscaal beleid of fiscale strategie waarbij vastligt welk fiscaal risicoprofiel acceptabel is en wie waarvoor verantwoordelijk is. Uit de interviews blijkt dat medewerkers wel bezig zijn met fiscaliteit, maar dat een integraal kader hiervoor ontbreekt. Er worden (soms fiscaal scherpe) standpunten ingenomen die kunnen leiden tot discussie met de Belastingdienst, en niet altijd worden afgestemd/ waarbij coördinatie ontbreekt. Dit komt eveneens doordat rollen en verantwoordelijkheden binnen de gemeente omtrent fiscaliteit nog onvoldoende belegd zijn duidelijk. Overzicht, samenhang en sturing tussen taken en verantwoordelijkheden is niet uitgewerkt in beleid. Een duidelijk vastgelegde en uitgevoerde rolverdeling is gewenst om een kadering te geven wie waarvoor fiscaal verantwoordelijk is. Eveneens is fiscale borging, bijvoorbeeld door middel van periodieke fiscale overleggen, daarbij gewenst.
- De focus ten aanzien van fiscaliteit ligt door een incident in het verleden sterk op de (inhoudelijke) BTW. Dit heeft echter niet geleid tot een verbeterslag met voldoende diepgang over de hele breedte van de fiscaliteit. Hiertoe is tevens project fiscaal in control gestart.
- De feitelijke uitvoering is informeel vormgegeven en sterk afhankelijk van kennis en kunde van de individuele medewerkers (die niet één focusgebied/specialisatie hebben t.a.v. fiscaliteit) en van wat wordt gesignaleerd. Dit is kwetsbaar en het risico bestaat dat hiaten niet (tijdig) worden gesignaleerd. Als er geen signalen vanuit de belastingdienst of accountantscontrole komen, wordt op dit moment aangenomen dat de fiscale processen op orde zijn.

# Conclusies borging Tax Control Framework

- Bij het management van de afdelingen van de gemeente Nieuwegein lijkt niet altijd voldoende bewustzijn aanwezig bij het belang van de strategische positionering van fiscaliteit. De verantwoordelijkheden uit het integraal management worden versnipperd en daardoor te beperkt ingevuld. Cohesie ontbreekt om tot een integraal fiscaal procesgericht beleid te komen.
- Het ontbreekt aan strategie en beleid, waardoor zaken ad-hoc worden opgepakt en medewerkers in beginsel zelfstandig afwegingen (kunnen) maken.
- Fiscaal in control is geen wens die met een budget aan externe inhuur 'geregeld' kan worden. Er is eveneens structurele aandacht en toezicht op de voortgang noodzakelijk, mede vanuit de directie. Tevens dient daar de coördinerende, prioriterende en kaderende rol plaats te vinden. Op dit moment is de samenhang tussen de verbeterprocessen beperkt. Als de wensen van het bestuur niet duidelijk zijn geformuleerd kan het proces niet leiden tot het gewenste resultaat. Tevens kan niet vastgesteld worden of de wensen zijn uitgevoerd. Het is daarom van belang om het beeld bij fiscaal in control nadrukkelijk en met een breed draagvlak vorm te geven. Dit beeld zou moeten worden vastgesteld door directie en bestuur en niet vanuit het onderzoek. Aangegeven is dat in het project 'fiscaal in control' hiermee een start is gemaakt.
- Met inbegrip van de fiscale ondersteuning kan het project fiscaal in control een succes worden als hieromtrent een duidelijke visie en kadering wordt geformuleerd. De afhankelijkheid van één interne adviseur is riskant en door de beperkte capaciteit is er ook weinig ruimte om fiscale ontwikkelingen tijdig te implementeren of aan structurele verbetering te werken. Een structurele aandacht voor fiscale processen is gewenst waarbij de beschikbare capaciteit het risico met zich brengt dat geen tijd aanwezig is voor doorontwikkeling van de fiscale processen.

# Conclusies borging Tax Control Framework

- Het project fiscaal in control kent een korte doorlooptijd en de externe adviseurs hebben 324 uren (inmiddels verhoogd met 400 uur) beschikbaar. De beelden die wij hebben gekregen omtrent deze inzet van de externe adviseurs zijn niet eenduidig. Een aantal betrokkenen geeft aan dat deze inzet beoogd is voor een 'nulmeting' over de mate van in control zijn, andere betrokkenen geven aan dat het project dan afgerond is en de basis voor het TCF dan opgebouwd is.
- Om fiscaal in control te komen, is een brede focus van het project nodig. Dit is ook de wens, gelet op het betrekken van de afdelingen. Het opstellen van 'een TCF' voor eind 2020 is ambitieus, juist vanwege het draagvlak dat benodigd is vanuit de verschillende afdelingen en het feit dat de reguliere werkzaamheden onverkort doorgaan. Op basis van onze ervaring van vergelijkbare trajecten in andere gemeenten beoordelen wij de uren te beperkt om te komen tot de gewenste diepgang in inventarisatie en het in gang zetten van verbeteringen (een basis TCF). De uren zijn echter weer omvangrijk voor een onderzoek naar de mate van in control in zijn.
- Uit het onderzoek is niet gebleken dat er een integraal gedragen visie is die gekoppeld is aan het project, waardoor resultaten moeilijk meetbaar zijn. Het risico bestaat dat voor een aantal gesprekspartners het project fiscaal in control niet aan de wensen zal voldoen.
- Basiskennis van fiscale wetgeving moet regelmatig onderhouden worden bij de relevante medewerkers. Dat gebeurt nu te incidenteel. Door het ontbreken van een duidelijke rolverdeling is er een risico op kennishiaten bij relevante functies.
- Het is goed dat project Fiscaal in Control wordt ingezet, ook mede gelet op de hierna vastgestelde procesmatige bevindingen per heffing. Het is duidelijk dat de procesmatige inrichting en de fiscale beheersing nadere aandacht behoeven om fiscale risico's te beheersen.

# Berenschot



4

BTW

## Begrippenkader BTW gemeente

- BTW-labellijst -> De administratie is ingedeeld in boekingsnummers waarop kosten landen (en bij bijhorende btw). Elk boekingsnummer heeft een btw-code welke bepaald hoe de btw wordt verrekend.
  - Ondernemers-btw: inkoop btw kan worden teruggevraagd in de btw aangifte als de gemeente handelt als ondernemer
  - Compensabele btw / BCF: inkoop btw kan worden gecompenseerd bij het btw-compensatiefonds als de gemeente handelt als overheid (wettelijke taken) zonder een individu te bevoordelen.
  - Kostprijsverhogende btw: de inkoop btw kan niet worden teruggevraagd of gecompenseerd
  - Mengpercentage: een boekingsnummer met meerdere wijze van btw-verrekening
  - Algemeen mengpercentage: het gewogen gemiddelde van de verrekenbare btw waarmee de inkoop-btw op overheadkosten wordt verrekend
- Doorschuif BTW -> BTW geboekt als onderdeel van de kosten bij verbonden partijen die op basis van de Wet wordt doorgeschoven naar de gemeente. De gemeente kan vervolgens deze btw weer compenseren.

## Proces: informeel



## Control: informeel



## Borging: beperkt



# Belangrijkste fiscale bevindingen Btw-labellijst

- De BTW-labellijst wordt jaarlijks geactualiseerd. Dit is niet vastgelegd in een jaarlijks uit te voeren (fiscaal) proces. Ons overall beeld van de btw-labellijst is dat deze in de basis op orde is waarbij de gemeente scherp aan de wind vaart qua standpuntinnames zoals bijvoorbeeld omtrent re-integratie. Standpunten zijn inhoudelijk verdedigbaar maar worden door de Belastingdienst veelal niet geaccepteerd bij vergelijkbare gemeentelijke casuïstiek. Bij een boekenonderzoek leidt dit tot discussie en kansen op correcties of rechtszaken. De BTW-labellijst bevat enkele opmerkelijke zaken, zoals geen mengpercentage bij de GREXEN en de kosten van bouwrijp maken op volledig compensabel. Als reactie op deze bevinding is aangegeven dat deze posten nog wel op de BTW-lijst staan, maar dat hier niet meer op wordt geboekt en/of elders worden geboekt en dat voor de grexen op ecl niveau een mengpercentage is gemaakt. Dit hebben wij niet kunnen verifiëren. Naschrift: zie sheet 20.
- Er staat geen fiscale motivatie bij de BTW-labels. Deze legt de fiscaal medewerker wel vast en wordt in kladblok van Key2 vastgelegd. Dit hebben wij niet kunnen verifiëren. Naschrift: zie sheet 20.
- Het BTW-percentage kostprijsverhogend in de labellijst van de gemeente bedraagt 2%. Dit percentage is laag ten opzichte van andere gemeenten. Het percentage is niet afgestemd. Op dit moment is een externe adviseur bezig het algemene mengpercentage op de overhead opnieuw te beoordelen. Naschrift: zie sheet 20.

## Proces: informeel



## Control: niet eenduidig



## Borging: in projectplan



## Belangrijkste fiscale bevindingen BTW-mengpercentage

- Het mengpercentage wordt berekend op basis van uren conform het advies van externe adviseur.
- De BTW-labellijst en de mengpercentageberekening is niet formeel afgestemd met de Belastingdienst. Wel zijn enkele punten op de lijst afgestemd, zoals sport en begraven.
- Bij het aanmaken van een nieuwe grootboekrekening wordt altijd een btw-label gevraagd aan de financieel medewerker. De financieel medewerker geeft aan dit altijd met de interne fiscaal medewerkers af te stemmen.
- Aangegeven is dat er aansluitingsberekeningen (aansluiting aangifte BTW/ BCF en administratie) gaan worden gemaakt t.a.v. de btw. Berichten over aansluitingsberekeningen zijn niet eenduidig. Naschrift: inmiddels zijn de berekeningen opgesteld.
- Processen van nacalculatie en actualisatie liggen niet vast maar zijn wel als actie opgenomen in het fiscaal plan. Advies is om de timing en actualisaties vast te leggen in een regulier proces.
- Aan te raden is de berekening/systematiek van het algemene mengpercentage expliciet af te stemmen met de Belastingdienst. Hiervoor is een brief die voldoet aan de eisen voor vooroverleg noodzakelijk.

## Belangrijkste fiscale bevindingen BTW-facturen

### Proces:



### Control:



### Borging:



- De crediteurenadministratie controleert of een factuur aan de vereisten voldoet. Als het niet goed is, wordt de factuur niet in behandeling genomen en teruggestuurd.
- Controle op btw en buitenlandse facturen gebeurde altijd achteraf, door middel van het indienen van een suppletie wordt de aangifte BTW aangepast.
- Per 2018 zou dit goed moeten zijn ingeregeld. Bij het registreren van facturen kunnen medewerkers van de crediteurenadministratie een “vinkje” aanzetten dat het gaat om een buitenlandse factuur.
- De gemeente gebruikt geen memorialen. Een factuur wordt volledig gecorrigeerd via de stamgegevens (primaire boekingen). De jaarafsluitingen voor btw worden wel via een memoriaal gedaan. Hierbij is expliciet aandacht voor de btw.
- Er wordt geen inhoudelijke steekproef BTW uitgevoerd door VIC.

Proces: intern proces  
(informeel)



Control: Geen IC



Borging: intern fiscaal  
medewerker met  
grondbedrijf



Berenschot

## Belangrijkste fiscale bevindingen Btw grondbedrijf

- Ten aanzien van de grondexploitaties geldt dat de btw-labellijst geen meng-% bij de GREXEN bevat en het bouwrijp maken op volledig compensabel staat. In de besprekingen is aangegeven dat deze posten nog wel op de btw-labellijst staan, maar dat hier niet meer op wordt geboekt. Per FCL (deelgebied/deelontwikkeling) wordt een splitsing gemaakt naar wordt aangegeven. Dit wordt op een andere wijze door de gemeente bijgehouden in het systeem (investeringsbudgetten). Naschrift: de labellijst is opgeschoond en meng-% grexen wordt gehanteerd, zie sheet 20.
- Elke nieuwe FCL die wordt aangemaakt in het systeem wordt handmatig gecontroleerd door de fiscaal medewerker. Hierbij wordt voor de grondexploitaties eveneens afzonderlijk een meng-% berekend en deze lijst van grondexploitaties wordt jaarlijks doorlopen samen met het grondbedrijf, al dan niet in overleg met de externe adviseur.
- Het beeld is dat voor de bepaling van het meng-% voor de btw, het initiatief voor monitoring voornamelijk bij de gemeente zelf ligt, waarbij intern de afweging wordt gemaakt om al dan niet hulp in te schakelen van de externe adviseur op dit dossier.
- Onze indruk is dat de individuele medewerkers doen wat nodig is op eigen initiatief. Werkwijze, borging en controle zijn niet gekaderd in een formeel proces.

Proces: geen vaste processen



Control: geen IC



Borging: op informele basis



Berenschot

## Belangrijkste fiscale bevindingen Btw gronden / vastgoed

- Voor de BTW vinden er naar wij begrijpen controles plaats over bijv. huur en servicekosten. Deze zijn niet geformaliseerd maar zouden wel structureel plaatsvinden.
- Er zijn plannen om eventuele herzieningen van btw inzichtelijk te houden in een beheerskader. Het is goed dat dit in de planning staat. Een concrete actielijst ontbreekt voor deze fiscale voornemens. Het is raadzaam deze wel op te stellen en in de planning te zetten gelet op het belang van deze acties.

# Berenschot

5

## Vennootschapsbelasting (VPB)

Proces: geen formele of informele processen Vpb



Control: geen IC VPB



Borging: niet structureel geborgd



## Belangrijkste fiscale bevindingen VPB

- De VPB is (nog) niet in het projectplan van de gemeente opgenomen, aangegeven wordt dat VPB wel wordt meegenomen in het TCF-project.
- Voor de Vpb wordt door de gemeente in nauw overleg met de externe adviseur de Vpb-positie bepaald, waarbij de indruk bestaat dat eenmalig de begroting is doorgelopen op onderwerpen waarbij de gemeente door de 'ondernemerspoort' gaat (inventarisatie bij invoering) en waarbij vervolgens enkel een aantal thema's/activiteiten nader zijn beoordeeld en zijn afgestemd met de Belastingdienst (waarbij dit deels nog lopend is).
- Voor de jaren na boekjaar 2016 heeft – naar blijkt uit de interviews - niet opnieuw een gehele dossierbeoordeling (integrale beoordeling op baten) plaatsgevonden ofwel is dit niet vastgelegd, maar is een themagerichte benadering gekozen door de gemeente. Deze thema's zijn als basis gebruikt voor de aangiften, waarbij de focus ligt op het dossier grondexploitaties.
- De aangifte VPB is extern belegd.
- Er is geen Vpb-labeling in het financiële pakket ingevoerd.

## Belangrijkste fiscale bevindingen VPB

### Proces: geen formele of informele processen Vpb



### Control: geen IC VPB



### Borging: niet structureel geborgd



- Het aangiftebeleid lijkt niet coherent. Zo is er voor boekjaar 2017 bijv. gekozen om de reclame-inkomsten op te geven in de aangifte Vpb, echter is voor boekjaar 2016 geen aangepaste aangifte ingediend waarin reclame is meegenomen. Hierdoor is voor boekjaren 2016 en 2017 geen gelijke aangiftelijnen gekozen, zonder dat de feiten en omstandigheden omtrent de reclamecontracten zijn veranderd. Naar wij begrijpen is hier mede voor gekozen vanwege de nog bestaande onduidelijkheid bij het grondbedrijf irt. financieel belang bij het thema Reclame.
- De gemeente heeft, zoals aangegeven op de vorige sheet, gekozen voor een themagerichte benadering. De Belastingdienst geeft aan dat zij het waarschijnlijk acht dat de gemeente meer activiteiten heeft waarvoor wordt 'deelgenomen aan het economisch verkeer'), dan door de gemeente zijn onderkend (een van de fiscale ondernemingscriteria voor beoordeling Vpb-plicht). Uit navraag bij de gemeente blijkt dat de gemeente hieraan geen nadere opvolging heeft gegeven in de vorm van een integrale dossiertoets die is vastgelegd. Dit lijkt ons wel wenselijk nu uit de btw-labellijst blijkt dat gelet op het aantal labels als btw-ondernemer deelname economisch verkeer bij meer activiteiten waarschijnlijk is. Deze werkwijze is ook gangbaar bij andere gemeenten.

## Belangrijkste fiscale bevindingen VPB grondbedrijf (1)

- Het grootste risico voor de vennootschapsbelasting is het grondbedrijf. Na jarenlange discussie na invoering van de Wet Modernisering Vpb-plicht Overheidsondernemingen is een landelijke lijn geformuleerd, dat als uitgangspunt kan dienen voor het berekenen van de Vpb voor grondbedrijven. Deze landelijke lijn is geformuleerd in een standaardovereenkomst (hierna: de 'standaard' VSO) die gemeente met de Belastingdienst kan sluiten.
- De gemeente heeft ervoor gekozen om de 'standaard' VSO voor grondbedrijven vooralsnog niet te ondertekenen, omdat zij voor één grondexploitatie afwijkt van de 'standaard' VSO. Belangrijkste argument hiervoor is het financiële nadeel dat de VSO zou betekenen ten opzichte van eerdere berekeningen. Hierover wordt nog overleg gevoerd met de Belastingdienst, waardoor de uitkomst nog onzeker is.
- Niet geheel eenduidig blijkt uit de interviews/stukken of de eventuele alternatieven voor de gemeente gedegen zijn doorgerekend en wat de risico's/kansen van verschillende scenario's. Het dossier VPB ligt bij de gemeente voornamelijk in handen van de externe adviseur. Wij zien inzet vanuit de gemeente om zoveel mogelijk inhoudelijk aan te haken bij de externe adviseur. B&W hebben – naar wij van de gemeente begrijpen – via een oplegnotitie akkoord gegeven op dit dossier. De lijn van de externe adviseur lijkt leidend bij de gemeentelijke standpunten.

## Belangrijkste fiscale bevindingen VPB grondposities en vastgoed

- De focus ligt (terecht) sterk op de actieve grondexploitaties. Aandachtspunt zijn echter ook eventuele 'actieve' MVA of gronden met een ontwikkeloogmerk. De verwijzing naar de VPB van de per 1 juli 2019 in het BBV ingevoerde categorie "warme gronden" was bij de gemeente bijvoorbeeld niet bekend bij alle relevante fiscale functies, terwijl dit een indicatie kan zijn voor risico's ten aanzien van deze grondposities voor de VPB. De gemeente heeft in het interview aangegeven hiermee wel bekend te zijn vanuit planeconomie. In het ambtelijk wederhoor is echter aangegeven dat dit niet speelt bij de gemeente, omdat de gemeente geen 'warme gronden' heeft.
- Vastgoed is voor de VPB onderzocht als dossier. De bevindingen hiervan zijn voor ons herkenbaar en zijn vergelijkbaar met de gangbare uitwerkingen in het land.
- De inhoudelijke risico's lijken beperkt. Het is echter wel wenselijk dat de VPB geïntegreerd wordt in de reguliere processen en dat een structurele invulling gaat plaatsvinden van VPB binnen de organisatie. Op basis daarvan kan de VPB structureel geborgd worden (al dan niet via een toets van interne controle).



# Berenschot

## 6 Verbonden en gelieerde vennootschappen

Openbaar 40

# Verbonden en gelieerde vennootschappen

## Proces:



## Control:



## Borging:



## Belangrijkste fiscale bevindingen

- Voor de gelieerde en verbonden vennootschappen geldt dat deze voor de btw worden gecheckt voor wat betreft het onderwerp “doorschuif btw”. Er wordt geen integrale controle uitgevoerd door de fiscaal medewerkers, maar wel een check op ‘plausibiliteit’ van de aan de gemeente doorgegeven doorschuif btw.
- Interne Controle heeft vervolgens een toetsende rol op het gebied van de samenwerkingsverbanden. Aangegeven is dat vanuit IC geen toetsing wordt gedaan op de doorschuif btw.
- Wel is bijvoorbeeld de Dienstverleningsovereenkomst bij de oprichting van NV sportinrichtingen fiscaal beoordeeld (ook met de externe).
- Er vindt geen vaste controle/monitoring plaats voor de Vpb ten aanzien van de verbonden partijen.

# Berenschot

Loonbeschikking over de periode  
27-02-2017

MN. A. CHUIZEND KENNEDERTJG 1803  
KANDOUERDIJKE 31 B  
4545 LG SCHNEELDIJKE

Werkmaatschappij  
2A ALBERT HELJW  
ZANDON  
Persoonsnummer 902490  
Burgerservicenummer 548745454  
Dienststa/Functiebed OT/8104  
Norm-Uren 34,00 (15)  
Uurloon (14) 4,96  
Geboortedatum 14/10/1988  
Enkele reis woon-werk 137 km

|                | Saldo | Gekweekt | Te betalen | Totaal | Opgenomen | Opgeschoor | Kweek volgend jaar |
|----------------|-------|----------|------------|--------|-----------|------------|--------------------|
| Vakantieschten | 0,00  | 3,77     | 22,61      | 26,38  | 3,77      | 22,61      | 0,00               |
| ADV            | 0,00  | 3,06     | 36,75      | 39,81  | 3,06      | 36,75      | 0,00               |
| PVT            | 0,00  | 0,00     | 0,00       | 0,00   | 0,00      | 0,00       | 0,00               |
| TVT            | 0,00  | 0,00     | 0,00       | 0,00   | 0,00      | 0,00       | 0,00               |

| % Opgeschoor | Tabel | Heffingskorting | % Bijzond. betaling | SV dagen | Wettelijk minimumloon |
|--------------|-------|-----------------|---------------------|----------|-----------------------|
|              |       | MIT             |                     | 12 ( 0)  |                       |

| Omschrijving              | Uren  | Factor | Bedrag  | Totaal | Loon voor alle heffingen |
|---------------------------|-------|--------|---------|--------|--------------------------|
| TOESLAGEN                 | 18,00 | 4,96   | 108,64  |        | 108,64                   |
| TVT-UREN UITBETAALD KPT   | 4,00  | 4,96   | 19,70   |        | 19,70                    |
| ADV-UREN UITBETAALD KPT   | 14,53 | 4,96   | 15,18   |        | 15,18                    |
| VAKANTIE-UREN UITBET. KPT | 8,45  | 4,96   | 6,62    |        | 6,62                     |
| VOORSCHOT WUK KPT         | 7,94  | 4,96   | 16,20   |        | 16,20                    |
| VOORSCHOT VAK.TOESLAG KPT |       |        | 33,52   |        | 33,52                    |
| BRUTO SALARIS             |       |        | 287,48  |        | 287,48                   |
| PENSIOENPREMIE            |       |        | 23,51 - | 346,80 | 23,51 -                  |

## 7 Loonheffingen

# Aanpak loonheffingenonderzoek

De gemeente Nieuwegein heeft in het projectplan aangegeven geen risico's te verwachten op het gebied van de loonheffingen. Hoewel aanvankelijk geen verdiepend onderzoek naar de loonheffingen zou plaatsvinden, is besloten op de volgende 5 hoofdonderwerpen in beeld te brengen of dan wel in hoeverre de gemeente Nieuwegein in control is:

- Administratieve verplichtingen (in- en uitdienst);
- Beëindigingsafspraken en RVU-risico;
- Werkkostenregeling;
- Wagenpark van de gemeente en met name het gebruik van (bestel)auto's;
- Externe inhuur en opting-in.

In dat kader zijn documenten ontvangen en hebben op 5 december interviews plaatsgevonden.

## Beleid: niet volledig



## Proces: ligt niet vast



## Control: geen IC



## Borging: niet altijd



# Bevindingen Administratieve verplichtingen

Dit onderzoek is vormgegeven op basis van een vergelijk tussen de uitgevoerde en benodigde processen om de loonheffingenrisico's te beheersen.

### De gemeente is in control op de volgende processen:

- Personeels- en salarisadministratie (PSA) voert een medewerker pas op in de salarisadministratie als er een kopie is gemaakt van een geldig ID-bewijs en de "opgaafgegevens voor de loonheffingen" ingevuld en gedagtekend is ingeleverd. Alleen als iemand heeft verzocht de heffingskorting toe te passen, wordt hier rekening mee gehouden en anders niet.

### De gemeente is niet in control op de volgende processen:

- Checklist "einde dienstverband" is fiscaal niet volledig inzake inleveren of overnemen van goederen.
- De gemeente Nieuwegein is eigenrisicodragers voor de WGA. Is een aantal jaren geleden bewust voor gekozen en wordt niet meer periodiek gekeken of dit nog wel gunstig is.
- Inzake wijzigingen in coderingen als gevolg van de WNRA gaat de gemeente ervan uit dat RAET dit regelt. Dit is niet gecontroleerd. Naschrift juni 2020: dit punt heeft de gemeente gecontroleerd.
- De verloning van de WSW-ers vindt plaats bij de GR Werk en Inkomen Lekstroom (WIL) die materieel werkgever is voor de WSW-ers. De WSW-ers zijn formeel in dienst bij de gemeente maar de gemeente lijkt zich niet bewust van de gevolgen daarvan voor bijv. de werkkostenregeling. Naschrift juni 2020: inmiddels is een collegesbesluit opgesteld zijn hier beleidsmatig stappen in genomen. In de uitvoering wordt verdere invulling gegeven in het op juiste wijze gaan toepassen van de werkkostenregeling.

## Beleid: ontbreekt



## Proces: informeel



## Control: geen IC



## Borging: niet altijd



# Bevindingen beëindigingsafspraken en RVU-risico

Beëindigingsafspraken, vrijstellen van werk of met behoud van loon minder dan 50% gaan werken op latere leeftijd (55 jaar +), kunnen als een verkapte VUT-regeling worden aangemerkt. In dat geval is de gemeente een eindheffing van 52% verschuldigd.

De gemeente is niet in control op de onderzochte punten:

- Er is geen beleid of proces ten aanzien van het fiscaal beoordelen van beëindigingsafspraken. De verwachting is dat in de uitvoering het risico wordt beperkt doordat er niet veel afspraken worden gemaakt en op het moment dat het vermoeden bestaat dat in feite een VUT-afpraak wordt gemaakt omdat iemand vlak voor pensioen zit, dan:
  - Worden de schema's die op internet te vinden zijn over een RVU nagelopen;
  - Bij het vermoeden van een risico wordt de individuele casus afgestemd met de adviseur of Belastingdienst.
- Op dit moment is één situatie bekend waarvan de Belastingdienst na afstemming heeft aangegeven dat sprake is van RVU. Dit betreft een combinatie met generatiepact en levensloop. Derhalve is de gemeente een eindheffing van 52% verschuldigd. De huidige generatiepactregeling betreft een eenmalig aanbod, en geldt voor degene die voor 1 januari 2017 gekozen hebben daaraan deel te nemen. De huidige generatiepactregeling kent geen voorwaarden die samenloop met levensloop reguleren zodat risico op de eindheffing RVU bestaat.

Naschrift juni 2020: De gemeente heeft laten zien dat coderingen die vanaf 2020 vereist zijn waarmee de reden van het beëindigen van het dienstverband, juist zijn verwerkt.

## Beleid: niet volledig



## Proces: informeel



Control: aanwezig maar  
inhoudelijke versterking nodig



## Borging: niet altijd



# Bevindingen Werkkostenregeling

De WKR past de gemeente Nieuwegein sinds 2015 toe. De WKR is in de salarisadministratie (SA) in en met RAET ingericht. Declaraties lopen via de SA als salarismutatie en worden altijd gecontroleerd. Betalingen in relatie tot de WKR die via de financiële administratie (FA) lopen, krijgen via taken op de grootboekrekeningen de fiscale kwalificatie voor de WKR. Als er iets nieuws komt dat niet doorsnee is, dan wordt dit doorgesproken door P&O/PSA gezamenlijk.

De gemeente is niet in control op de onderzochte punten:

- Er is een boekingsinstructie WKR opgesteld en die is in het systeem verwerkt met relevante grootboekrekeningen. Deze instructie kent niet in alle gevallen een juiste fiscale kwalificatie voor de WKR. De WKR vereist een aanwijslijst werkkostenregeling. Er is geen formele aanwijslijst WKR. De boekingsinstructie zou met de formele aanwijslijst gecombineerd kunnen worden.
- Wanneer facturen kwalificeren voor specifieke grootboekrekeningen is alleen op hoofdlijnen bekend door de boekingsinstructie. Wanneer een inhoudelijke factuur kwalificeert voor een specifieke grootboekrekening wordt niet eenduidig behandeld door alle boekers.
- Alle boekingen op de WKR relevante grootboekrekeningen worden periodiek gecontroleerd. Indruk bestaat dat hierbij fouten over het hoofd worden gezien aangezien in onze steekproef diverse onvolkomenheden zijn geconstateerd.
- De vrije ruimte wordt mogelijk niet juist bepaald. Er wordt alleen rekening gehouden met loon op L06 nummer. Lonen (en met name ook loon uit vroegere dienstbetrekking voor de 10%-eis), vergoedingen en verstrekkingen behorend bij de overige loonheffingensubnummers van de gemeente zijn van invloed op het berekenen van de vrije ruimte en de WKR-aangifte.

Beleid: ontbreekt



Proces: ligt niet vast



Control: geen IC



Borging: niet



Berenschot

## Bevindingen Mobiliteit & Vervoer

Het wagenpark van de gemeente Nieuwegein bestaat uit verschillende vrachtwagens en bestelauto's en personenauto's. Het totale wagenpark bevat zo'n 54 voertuigen. Voor geen van deze auto's wordt bijtelling toegepast.

De gemeente is niet in control op de onderzochte punten en loopt een substantieel risico:

- Er is geen gebruikersprotocol of ander beleid vastgesteld omtrent het gebruik van de (bestel)auto's. Tevens vindt er geen controle plaats of terecht geen bijtelling wordt toegepast (aantoonbaar minder dan 500 kilometer privé op jaarbasis).
- Voor bestelauto's op de werf is het gebruik niet te traceren. Het is niet bekend wie er heeft gereden. Incidentele signalen van privégebruik auto's zijn aanwezig maar hier wordt na interne melding door medewerkers niets mee gedaan.
- Personenauto's kunnen werknemers reserveren via supportdesk, waarbij met vermelden van zakelijke reden de medewerkers een poolauto kunnen reserveren. De sleutel wordt ook via het servicepunt uitgereikt en dient daar weer ingeleverd te worden. Er vindt geen controle plaats op het gebruik en aantal gereden kilometers en er is geen sleutelprotocol voor inleveren. Bekend is dat de auto's ook mee gaan naar huis.
- Gemeente is bezig met een soort van Track & Trace, maar dit is nog niet ingevoerd. Ook is nog niet nagedacht over inrichten toezicht op gegevens van de Track & Trace.

Beleid: ontbreekt  
grotendeels, overig  
informeel



Proces: ligt niet vast



Control: geen IC



Borging: niet



Berenschot

## Bevindingen Mobiliteit & Vervoer

- De uitruil IKB vond plaats in november/december van het jaar. Het standpunt van de Belastingdienst is dat een vaste kostenvergoeding niet met terugwerkende kracht gegeven kan worden waardoor geen gerichte vrijstelling geldt. Hierover lopen landelijk procedures. Dit risico speelt mogelijk ook bij de gemeente Nieuwegein. Dit risico was niet bekend bij de geïnterviewden.
- De gemeente stelt NS-business-Cards ter beschikking voor zakelijke dienstreizen. Een medewerker kan deze kaart reserveren via Supportdesk en daar afhalen en ook weer inleveren. Er vindt geen controle plaats op het gebruik.
- Medewerkers kunnen zakelijk dienstreizen declareren tegen een kilometervergoeding. Er wordt globaal gekeken of het aantal kilometers redelijk lijkt. Er vindt geen controle plaats.
- De reisafstand woon-werkverkeer wordt gecontroleerd op het moment dat iemand in dienst komt of gaat verhuizen. Er vindt geen tussentijdse controle plaats of afstanden door nieuwe wegen of bruggen zijn gewijzigd en aangepast dienen te worden.

## Beleid: ligt niet vast



## Proces: ligt niet vast



## Control: geen IC



## Borging: niet altijd



## Bevindingen Externe Inhuur & opting-in

Inhuur vindt veel plaats via aanbestedingen voor verschillende organisatie onderdelen. Er wordt gewerkt met preferred suppliers. Inkoop is hierbij betrokken en alle besluiten tot inhuur gaan langs de directie-tafel. Gemeente is bezig om het beleid ten aanzien van de inhuur beter in te richten.

De gemeente is niet in control op de onderzochte punten:

- De gemeente heeft diverse overeenkomsten gesloten met ZZP'ers. Er is echter geen compleet overzicht met wie allemaal. P&O voert hier niet meer de regie over dit ligt nu bij de afdelingen zelf. In principe wordt een VNG-modelovereenkomst gebruikt, maar dit gebeurt niet altijd.
- Er wordt op geen enkele wijze gekeken in hoeverre sprake is van een gezagsverhouding bij de inhuur van een zzp-er. Gemeente loopt risico met zzp-ers die al heel lang voor de gemeente werken en nauwelijks te onderscheiden zijn van medewerkers in loondienst.
- Voorzichtige schatting is dat 70 tot 100 personen via inhuur werkzaam zijn (inclusief uitzendkrachten). Op een bestand van 550 ambtenaren is dit relatief veel. Onbekend is of bij inhuur de WAADI-check wordt uitgevoerd en of de SBI-code bij de KvK van de uitlener wordt gecontroleerd. Tevens is onbekend of er risicobeperkende maatregelen worden getroffen om de inlenersaansprakelijkheid te voorkomen.
- Raadsleden mogen alleen via de salarisadministratie worden uitbetaald wanneer de leden een opting-in verklaring hebben ondertekend. Het is onbekend is of raadsleden een opting-in verklaring hebben ingevuld.

# Berenschot

8

## Informatievoorziening gemeenteraad

## Bevindingen informatievoorziening gemeenteraad

- In de programmabegroting en jaarstukken van de gemeente Nieuwegein is informatie over Vennootschapsbelasting opgenomen. Deze informatie is toereikend voor de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad.
- In de programmabegroting en jaarrekening van de gemeente Nieuwegein is ook informatie opgenomen over BTW, deze informatie gaat specifiek over voorzieningen die getroffen zijn voor mogelijke specifieke claims (de Kom) en over het BTW-compensatiefonds. Er is geen algemene informatie over BTW opgenomen.
- De gemeenteraad is in brieven en in vergaderingen door het College geïnformeerd over de stand van zaken mbt. de invoering van Vpb-plicht voor gemeenten.
- Gemeenteraadsleden geven aan de informatievoorziening over fiscale zaken niet voldoende pro-actief te vinden. Zij missen inzicht in:
  - De fiscale risico's van de gemeente Nieuwegein
  - De fiscale keuzes die de gemeente maakt binnen projecten, constructies die gekozen worden
  - Actuele ontwikkelingen en de gevolgen voor de gemeente Nieuwegein, als voorbeeld wordt het sportbesluit genoemd.

## Bevindingen informatievoorziening gemeenteraad (2)

- In het algemeen is het beeld van gemeenteraadsleden dat informatievoorziening beter kan, actiever en beter toegankelijk. Ook voor de niet-specialisten.
- Dat geldt ook voor de informatievoorziening over fiscale zaken.
- Gemeenteraadsleden zijn niet geïnformeerd over de voortgang van de verschillende initiatieven om fiscaal meer in control te komen; zij hebben hier zelf ook niet naar gevraagd.
- De raadsleden hebben behoefte aan het stellen van meer kaders vanuit de gemeenteraad over:
  - Informatievoorziening, inclusief het opnemen van een fiscale paragraaf in raadsvoorstellen
  - Het gebruik van fiscale uitzonderingsregels
  - Risicomanagement
  - De mate waarin de organisatie in control is
- De gemeenteraadsleden geven aan meer behoefte aan kennis over fiscale zaken te hebben, het zou goed zijn om voor alle raadsleden een basaal kennisniveau over fiscale zaken aan te reiken. BTW en Vpb raken immers (vrijwel) alle beleidsterreinen.

## Conclusies informatievoorziening gemeenteraad

- Op basaal niveau wordt de gemeenteraad geïnformeerd over fiscale zaken van de gemeente
- De informatie is echter ad-hoc en zou meer gestructureerd en actiever gepresenteerd kunnen worden
- Door de gemeenteraad zijn geen expliciete fiscale kaders meegegeven aan het College, hieraan bestaat wel behoefte bij de gemeenteraad; dit kan bijvoorbeeld in de vorm van een vierjaarlijkse beleidsnota fiscaliteit.
- De gemeenteraad wil actiever geïnformeerd worden als er complexe fiscale constructies worden aangegaan of als er gebruikt wordt gemaakt van uitzonderingsregels. Dit zou onderdeel van een raadsvoorstel moeten zijn indien het aan de orde is.
- De informatie die aan de gemeenteraad wordt aangeboden, moet laagdrempelig / toegankelijk zijn zodat het voor alle raadsleden te volgen is. Het raakt immers vrijwel alle portefeuilles.

# Berenschot



Bijlage

## Bijlage 1: ontvangen documenten

- Btw-labellijst;
- Btw-aangiften;
- Vpb-aangiften
- Lijst van baten en lasten
- Jaarrekening
- Managementletter en rapport van bevindingen accountant
- Beleidsnota's, raadsbrieven met betrekking tot BTW / Vpb
- Afstemmingen belastingdienst beoordelen
- Uitkomsten interne controles naar fiscale processen



# Berenschot

[www.berenschot.nl](http://www.berenschot.nl)

 /berenschot