



GEMEENTE OLDEBROEK

Informatie van het college aan de raad	
Onderwerp: afronding boekenonderzoek Belastingdienst.	
Portefeuillehouder: mw. A.A.C. Groot	Kenmerk: 266007 / 266201
Behandelend team: team Financiën, P&O en Juridisch	

Aanleiding om te informeren

In 2014 en 2015 heeft de belastingdienst een boekenonderzoek uitgevoerd om de BTW en de loonheffing te controleren over boekjaar 2013. In december 2015 is het definitieve rapport opgeleverd. Gedurende het jaar 2016 zijn diverse gesprekken en onderhandelingen met de Belastingdienst gevoerd. Eind november is de vaststellingsovereenkomst ondertekend met de Belastingdienst. Daarom is nu het moment gekomen om de raad te informeren over het verloop van het onderzoek, de bevindingen van de belastingdienst en de uiteindelijke opgelegde aanslag van de Belastingdienst.

Toelichting

Traject.....	2
Informatievoorziening richting raad	2
Bevindingen Belastingdienst	3
Uitbreiding boekjaren	4
Verbeterplan	7
Financiële gevolgen	8
Vervolg.....	8
Tot slot.....	8

In 2014 en 2015 heeft de Belastingdienst een boekenonderzoek uitgevoerd om de BTW en de loonheffing te controleren over boekjaar 2013. In december 2015 is het definitieve rapport opgeleverd. Deze boekenonderzoeken worden periodiek uitgevoerd door de Belastingdienst. De bevindingen van de Belastingdienst hebben voornamelijk betrekking op de bedrijfsvoering van de gemeentelijke organisatie. Het is de verantwoordelijkheid van het college om de signalen van de Belastingdienst serieus te nemen en er voor te zorgen dat de verbeteringen worden ingevoerd.

Traject

In onderstaande tabel zijn de contactmomenten met de Belastingdienst opgenomen. Na ontvangst van het definitieve rapport hebben we een bezwaarschrift ingediend. Na ontvangst van een uitspraak op het bezwaarschrift is in juni 2016 een onderhandelingstraject gestart. Daarna volgde snel het zomerreces en in het najaar hebben de meeste werkzaamheden plaatsgevonden.

Omschrijving	Datum
Eindrapport besproken met Belastingdienst	11-dec-15
Bespreken verbeterplan met de Belastingdienst	21-mrt-16
Ontvangst laatste naheffingsaanslag van de Belastingdienst	26-mrt-16
Indienen bezwaarschrift voor zowel loonheffing, BTW en BCF	6-mei-16
Ontvangst uitspraak bezwaar	21-jun-16
Eerste gesprek onderhandeling	28-jun-16
Tweede gesprek onderhandeling	21-sep-16
Derde gesprek onderhandeling	11-okt-16
Vierde gesprek onderhandeling	17-okt-16
Laatste gesprek en akkoord over vaststellingsovereenkomst	11-nov-16

Met name in het najaar zijn de meeste onderhandelingsgesprekken gevoerd. Tussen de gesprekken door hadden zowel de Belastingdienst als de gemeente tijd nodig om de nieuwe voorstellen te herrekenen en nog openstaande zaken uit te zoeken.

Informatievoorziening richting raad

Communiceren over de inhoud tijdens een lopend onderzoek is ongebruikelijk en kan de uitkomsten van de gesprekken met de Belastingdienst negatief beïnvloeden. Gedurende het traject zijn er veel wijzigingen geweest in de naheffingen. We wilden voorkomen dat we elke maand weer andere bedragen moesten communiceren richting de raad. Tot op het laatste moment was er nog geen duidelijkheid over de definitieve naheffing. Het tussentijds informeren van de raad, waarbij het college mogelijk een standpunt in had moeten nemen, had de onderhandelingspositie van het college kunnen

ondermijnen. Dit hebben we ook proberen te voorkomen. Daarnaast betreft de afhandeling van een belastingonderzoek de bedrijfsvoering en is het college eerst aan zet om dit af te handelen.

In december 2015 is de raad mondeling geïnformeerd over het boekenonderzoek van de Belastingdienst. Hierbij is aangegeven dat het resultaat niet positief zal zijn. In eerste instantie is daarom ook € 100.000 opgenomen in de risicoparagraaf van de jaarrekening 2015. Omdat we toen nog niet het onderhandelingstraject waren ingegaan, was het moeilijk om een goede inschatting te maken van de uiteindelijke naheffing. Later is in de risicoparagraaf van de begroting 2017 hier nog eens € 150.000 aan toegevoegd.

In onderstaande tabel ziet u een overzicht van alle momenten dat de raad is geïnformeerd over het boekenonderzoek. De boodschap aan de raad was voortdurend dat we u informeren op het moment dat er een definitieve vaststellingsovereenkomst ligt. Dit is nu het geval.

Omschrijving	Periode
Mondelinge toelichting door wethouder	Dec 15
Opname risico in jaarstukken 2015	Mrt 16
Mondelinge toelichting door wethouder	Sep 16
Ophogen risico in begroting 2017	Sep 16
College-informatie	Okt 16
Commissievergadering	Nov 16
Raadsvergadering	Nov 16

Bevindingen Belastingdienst

Alhoewel de Belastingdienst werkt met steekproeven die representatief moeten zijn voor de gehele populatie (totaal aan kosten in 2013), hebben de naheffingen vaak betrekking op incidentele gevallen waar voornamelijk sprake is van een verschil van mening tussen de Belastingdienst en de gemeente. Er zijn verschillende interpretaties van de wetgeving. Dit maakt het lastig te begrijpen dat op basis van meningsverschillen wel naheffingen betaald moeten worden.

Hieronder benoemen we enkele algemene bevindingen van de Belastingdienst die in het rapport zijn opgenomen:

- De administratie voldoet op belangrijke onderdelen niet aan de wettelijke norm (wet AWR) artikel 52 lid 1 en 52 lid 6. Door het niet voldoen aan artikel 52 AWR is de gemeente strafbaar op grond van artikel 68, eerste lid, letter d en/of e juncto artikel 69, eerste lid van de AWR. De gemeente krijgt nu alleen een waarschuwing;

Reactie gemeente

De Belastingdienst komt tot deze conclusie op basis van de ernst van de bevindingen. Een objectieve benadering van dit wetsartikel is lastig en het blijft een inschatting van hun kant. Wij vinden dit een te zware en disproportionele conclusie.

- Voor zowel de loonheffing als de BTW kan de Belastingdienst onvoldoende steunen op de interne beheersing van de gemeente. De externe controles geven ook onvoldoende houvast om daar op te kunnen steunen. Er vinden te weinig controles plaats en waar de gemeente controles uitvoert, legt zij deze beperkt vast.

Reactie gemeente

Dit is een terechte opmerking van de Belastingdienst waar wij als gemeente mee aan de slag zijn gegaan. Inmiddels hebben we via het uitvoeren van het verbeterplan hier actie op ondernomen.

- Er is ook geconstateerd dat de gemeente Oldebroek naar aanleiding van het onderzoek in 2003 onvoldoende actie heeft ondernomen om processen te verbeteren. Het kennisniveau van de BTW en de loonheffing is laag en er is geen fiscaal bewustzijn bij de registratie van zowel inkoop en verkoopfacturen.

Reactie gemeente

We hebben wel actie ondernomen. Bij diverse grotere en kleinere projecten en bij wijzigingen in regelgeving zijn fiscale mogelijkheden en risico's met de Belastingdienst besproken. De Belastingdienst is echter van mening dat er niet voldoende actie is ondernomen en ziet graag meer verbeteringen. Na die controle is wel in belangrijke trajecten de Belastingdienst ook vooraf ingeschakeld.

Met name de bovenstaande bevindingen hebben er toe geleid dat de Belastingdienst een verbeterplan wil zien om het fiscale bewustzijn en de toepassing van de fiscale wetgeving te verbeteren bij de gemeente Oldebroek. Voor de concrete acties uit het verbeterplan verwijzen we naar 1.5.

Uitbreiding boekjaren

Naar aanleiding van de bevindingen over het boekjaar 2013 heeft de Belastingdienst besloten om de heffingsperiode uit te breiden naar 5 jaar. Dit is een van de bevoegdheden die de Belastingdienst tot haar beschikking heeft om controles uit te voeren. De naheffing heeft nu betrekking op de jaren 2011 tot en met 2015. In het overleg met de Belastingdienst is er door de gemeente ook op aangedrongen om deze periode in een keer af te rekenen om met een schone lei te kunnen beginnen. Hiermee voorkomt de gemeente dat wij alsnog een boekenonderzoek krijgen over de jaren 2011, 2012, 2014 en 2015. De belasting voor de organisatie is hoog en een risico is dat de gemeente met een hogere naheffing wordt geconfronteerd.

Om tot een totale heffing te komen voor de periode 2011 tot en met 2015 maakt de Belastingdienst gebruik van het extrapoleren. De gedachte is dat de bevindingen in 2013 representatief zijn voor de gehele periode. De naheffing van 2013 wordt nu herrekend over een periode van vijf jaar. De eerste indicatie van de totale naheffing op basis van deze berekening was ongeveer € 1,6 miljoen. Dit bedrag staat volgens het college totaal niet in verhouding tot de gesignaleerde fouten en de omvang van de gemeente.

Het onderhandelingstraject met de Belastingdienst is gestart in juni 2016 en is afgerond in november 2016 voor zowel de BTW als de loonheffing. In totaal is het uiteindelijke eindresultaat een naheffing van € 525.000 over de periode 2011 tot en met 2015. Dit is inclusief het bedrag dat wij betwisten en waar de gemeente voor naar de rechter gaat. Dit bedrag is in totaal € 175.000. Ook extern ingewonnen advies wijst er op dat er een goede kans is dat de gemeente dit beroep wint. Dan blijft er uiteindelijk een totale naheffing over van € 350.000. De naheffing is als volgt opgebouwd:

Verwijzing	Bedrag	Toelichting
1	300.000	Dit is de niet betwiste naheffing voor de BTW. Dit is de geëxtrapoleerde fout van de terecht geconstateerde fouten.
2	50.000	Dit is de definitieve naheffing voor de loonheffing over de periode 2011 t/m 2015.
	350.000	Totaal naheffing waarmee de gemeente mee akkoord is gegaan. Dit betalen wij in ieder geval
3	137.000	Dit is de naheffing voor de casus fietspad (de casus is in deze college-informatie toegelicht). Met de Belastingdienst hebben we geen afspraak kunnen maken over dit bedrag omdat hier sprake is van een principiële verschil van mening. Dit wordt voorgelegd aan de rechter om tot een besluit te komen.
4	38.000	Dit betreffen de boetes die we hebben gekregen i.v.m. fouten in de administratie. Deze boetes zijn hoogst uitzonderlijk en worden door de gemeente betwist. We gaan de rechter vragen om de boetes kwijt te schelden.
	175.000	Totaal naheffing dat wordt betwist en waarmee we via een beroep proberen de naheffing kwijt te laten schelden.
	525.000	Totale naheffing zoals dit is opgenomen in de vaststellingsovereenkomst.

In onderstaande toelichting geven we per bedrag tekst en uitleg over de totstandkoming van dit bedrag.

1. De niet-betwiste naheffing van de BTW van € 300.000 is als volgt te onderbouwen:

a. Sportaccommodaties	€ 172.000
b. Begraafplaatsen	€ 100.000
c. Website	€ 20.000
Overige correcties	€ 8.000
	€ 300.000

a. Sportaccommodaties

De gemeente Oldebroek maakt gebruik van het "sportbesluit" bij de sporthallen en het zwembad De Veldkamp. Dit houdt in dat de gemeente aan de huurders/gebruikers een factuur stuurt met 6% btw. Hierdoor vraagt de gemeente alle in rekening gebrachte omzetbelasting als voorbelasting terug.

Bij de verhuur van sporthallen aan scholen stuurt de gemeente de scholen een factuur. De scholen leveren de facturen in bij de gemeente Oldebroek en die betaalt de vervolgens de facturen.

Standpunt Belastingdienst

De Belastingdienst neemt een standpunt in dat het ter beschikking stellen van sportaccommodaties door de gemeente aan scholen voor gymnastiekonderwijs en zwemonderwijs niet als een belaste prestatie is aan te merken. De Belastingdienst heeft nu per accommodatie bekeken in hoeverre er sprake is van belaste prestaties en van niet belaste prestaties. De uitkomsten worden weergegeven in een percentage. Het percentage van niet belaste prestaties had de gemeente niet als voorbelasting mogen terugvragen.

Over de manier van factureren aan de scholen is de Belastingdienst het ook niet met ons eens. De Belastingdienst stelt dat de gemeente zichzelf facturen stuurt. Hierdoor ontstaat er een kasrondje en dit wordt bij de Belastingdienst niet geaccepteerd. De gemeente gaat dit proces aanpassen zodat wij

in dit geval wel aansluiten bij de methodiek van de Belastingdienst. Wij hebben ingestemd met deze bevindingen en naheffing.

b. Begraafplaatsen

Het exploiteren van begraafplaatsen is geen overheidstaak. De gemeente handelt als ondernemer. Daarnaast wordt er over de grafrechten en onderhoudskosten geen btw doorberekend aan de burgers. Daarom kan de gemeente geen omzetbelasting terug claimen bij de Belastingdienst.

Voor 1973 rekende de gemeente geen onderhoudsrechten op de begraafplaatsen. Daarom hanteert de gemeente het standpunt dat de begraafplaatsen of gedeelten van begraafplaatsen die voor 1973 zijn aangelegd gerekend kunnen worden onder openbaar groen. Deze btw kan terug worden geclaimd via het btw-compensatiefonds.

Een gedeelte van het onderhoud aan de begraafplaatsen wordt uitgevoerd door de Gresbo. De werkzaamheden en overige groenonderhoud van de gemeente zijn samen aanbesteed. De Gresbo factureert in termijnen aan de gemeente. Aan het einde van het jaar volgt een definitieve afrekening.

Standpunt Belastingdienst

De Belastingdienst heeft via de steekproef twee facturen van de Gresbo eruit gehaald. De eerste factuur heeft betrekking op een termijnbetaling aan de Gresbo. De btw op deze factuur is geheel terug geclaimd via het btw-compensatiefonds. De inspecteur vindt dat een gedeelte van de factuur betrekking heeft op de begraafplaats en dus niet terug gevraagd mag worden. De andere factuur heeft betrekking op de jaarafrekening.

De Belastingdienst stemt ook niet in met ons standpunt over de oude begraafplaatsen van voor 1973, waarvan we dus de btw terug vragen. De Belastingdienst vindt dat wij deze btw niet kunnen terug claimen. Deze bevindingen hebben we geaccepteerd. We gaan dit proces ook aanpassen.

c. Website

Dit betreft een factuur die betrekking heeft op een WMO-abonnement op de externe website. Op deze website kunnen beleidsmedewerkers actuele informatie en vraagstukken van de WMO bekijken. De btw op de factuur is volledige terug gevraagd via de btw-compensatiefonds.

Standpunt Belastingdienst

De Belastingdienst is van mening dat door het algemene karakter van de website waarbij ook informatie te verkrijgen is over de uitvoering van ondernemersactiviteiten zoals gehandicaptenvervoer e.d. de btw deels moeten worden afgedragen. Wij kunnen instemmen met dit standpunt.

2. Niet betwiste naheffing loonheffing

Deze naheffing heeft betrekking op een bevinding waarbij er geen loonbelastingverklaring is gevonden van een medewerker. We hebben hier veel discussie gehad over de toelichting op de fout. Waar met name het verschil van mening zat, was de wijze waarop de Belastingdienst de in 2013 geconstateerde fout doorgerekend heeft naar de periode 2011 t/m 2015. De Belastingdienst is met het voorstel gekomen om uiteindelijk de naheffing voor de loonheffing te bepalen op € 50.000. De gemeente is hiermee akkoord gegaan. Daarmee is de oorspronkelijke naheffing van € 380.000 teruggebracht naar € 50.000.

3. Fietspad Elburg – Noordeinde

Dit betreft een fietspad op de dijk tussen Elburg en Noordeinde. De dijk is eigendom van het waterschap Vallei & Veluwe. De gemeente Oldebroek en het waterschap hebben de intentie uitgesproken om een recht van opstal te vestigen op de dijk. De gemeente Oldebroek is hiermee de zakelijke gerechtigde (eigenaar) van het fietspad. De gemeente Oldebroek heeft een fietspad op deze

dijk aangelegd en deze btw teruggevraagd via het btw-compensatiefonds. Vervolgens zijn de werkelijke kosten in rekening gebracht bij het NRV (Natuur- en Recreatieschap Veluwerandmeren). Over deze declaratie bij het NRV is geen btw gerekend.

Standpunt Belastingdienst

De Belastingdienst is van mening dat de gemeente Oldebroek handelt als ondernemer. De Belastingdienst stelt dat de gemeente Oldebroek de btw niet had mogen terug vragen via het btw-compensatiefonds maar dit had moeten claimen als omzetbelasting. Dit is slechts een verschuiving van het btw-compensatiefonds naar de omzetbelasting. Dit heeft qua saldo geen effect voor de gemeente Oldebroek.

De twee fouten die de Belastingdienst rekt, hebben betrekking op de declaratie van de gemaakte kosten van de gemeente Oldebroek bij het NRV. Zij stellen dat hierover 21% btw gerekend had moeten worden. De Belastingdienst is van mening dat door het tekenen van de financiering overeenkomst tussen de gemeente en het NRV, het NRV opdrachtgever en de gemeente opdrachtnemer is. Ook stelt de Belastingdienst dat het NRV gelieerd is aan het waterschap.

Standpunt gemeente

Onze adviseur is van mening dat de gemeente terecht de btw heeft terug geclaimd via het btw-compensatiefonds en dit dus niet hoeft gecorrigeerd te worden naar omzetbelasting. De gemeente is/wordt eigenaar van het fietspad en is ook verantwoordelijk voor het toekomstige onderhoud. Dit valt onder de publieke taken van de gemeente.

Onze adviseur is van mening dat de declaratie bij het NRV niet belast hoeft te zijn met btw. Er is sprake van een subsidie/bijdrage voor de uitgevoerde werkzaamheden. Hierover hoeft geen btw te worden gerekend. De getekende overeenkomst waar de Belastingdienst aan refereert, is slechts een overeenkomst betreffende financiering. Ook is het NRV niet gelieerd aan het waterschap. Deze naheffing gaan wij wel voorleggen aan de rechter.

4. Boetes

Wat betreft de boetes vindt onze adviseur dat hier geen sprake meer van kan zijn vanwege de aanpassingen die zijn gedaan door de Belastingdienst gedurende het proces. Ook het feit dat het uitdelen van de boete geen goed startpunt is voor een verbeterde samenwerking met de Belastingdienst is voor de gemeente een reden om voor dit onderdeel ook in beroep te gaan. De boetes zijn disproportioneel in verhouding tot de uiteindelijk overgebleven bevindingen en de al ingezette acties om verbeteringen door te voeren.

Verbeterplan

Naar aanleiding van de oplevering van het rapport van de Belastingdienst is ook begonnen met het schrijven van een verbeterplan. Dit plan is geschreven om het fiscale bewustzijn van de organisatie te verbeteren. Sommige actiepunten uit het rapport zijn al opgepakt:

- Inrichting van de administratie wordt afgestemd met de adviseur en de Belastingdienst om er voor te zorgen dat de fiscaliteit goed is verwerkt in de cijfers en makkelijk te herleiden is;
- Er is voor (in eerste instantie) de medewerkers financiën een in-house cursus BTW/BCF georganiseerd. Tijdens deze cursus hebben we praktijkvoorbeelden uit het rapport van de Belastingdienst behandeld;
- Bij projecten wordt aangegeven en getoetst of er fiscale risico's zijn. Als die er zijn, worden we eerst voorzien van een advies en via het vooroverleg gaan we dit afstemmen met de Belastingdienst. We willen op deze manier de Belastingdienst aan de voorkant betrekken bij het proces;
- Wij gaan de personeelsdossiers digitaliseren, wat veel beter kan borgen dat de juiste stukken in de dossiers zitten;

- De inrichting van de salarisadministratie gaat een verbeterslag maken. Er gaat een integrale check plaatsvinden om te controleren of onze administratie goed is ingericht, de salarisadministratie wordt vanaf 2017 samen met de gemeente Elburg uitgevoerd;
- Binnen Financiën krijgen we een fiscaal coördinator. We hebben dan een aanspreekpunt en een persoon die medewerkers in de hele organisatie kan wijzen op fiscale risico's en hoe ze hiermee om moeten gaan.

Samen optrekken met de Belastingdienst

Los van de verbeteringen in de interne werkzaamheden zijn er ook verbeteringen doorgevoerd op een ander gebied. In het verleden verliep de communicatie en de samenwerking met de Belastingdienst moeizaam. We hebben ingezet op een goede relatie met de Belastingdienst door veel meer vooraf fiscale vraagstukken te bespreken met de Belastingdienst. We willen gezamenlijk optrekken om het fiscale bewustzijn van de gemeente te verbeteren en de kwaliteit continue te blijven verbeteren.

Financiële gevolgen

De eenmalige financiële gevolgen worden verantwoord in de jaarstukken 2016. Hiervan is in ieder geval al € 250.000 voorzien in de risicoparagraaf van de gemeente. Een positieve bijkomstigheid is dat de gemeente met het tekenen van de vaststellingsovereenkomst ook een akkoord krijgt op een nieuwe labellijst.

De labellijst geeft aan hoe de administratie moet worden ingericht en hoe de BTW moet worden verdeeld over de begroting. In de nieuwe labellijst mogen wij meer BTW in aftrek nemen en is de BTW minder kostprijsverhogend. Hierdoor ontstaat een structureel voordeel in de begroting van de gemeente. Wij kunnen nu nog niet een goede inschatting maken van de omvang van dit bedrag. In de eerste bestuursrapportage van 2017 gaan we de financiële effecten door een begrotingswijziging aanbieden aan de raad.

Vervolg

Nu de vaststellingsovereenkomst is ondertekend krijgen wij binnenkort de definitieve aanslag. Daarna kunnen we de beroepsprocedure in gang zetten. Dit begint met een aanmelding bij de rechtbank. De zaak wordt dan in behandeling genomen. Wij gaan de raad gedurende dit proces waar mogelijk informeren over het verloop van dit proces.

Tot slot

Het is een intensief en soms ongrijpbaar proces geweest. Het heeft veel ambtelijke inzet gevraagd om alle gesprekken voor te bereiden, de vragen te kunnen beantwoorden en de contacten met de Belastingdienst en adviseurs te onderhouden. Het uiteindelijke resultaat is dat we een lange periode kunnen afsluiten en dat van de naheffing van in eerste instantie € 1,6 miljoen uiteindelijk maximaal € 525.000 is overgebleven. Wij zijn nog volop bezig om dit bedrag naar beneden te krijgen. Wij zijn in ieder geval tevreden dat we de controle 2011 t/m 2015 kunnen afsluiten. Praten over het verleden is toch altijd minder leuk dan nadenken over de toekomst. Hier zetten we dan nu ook vol op in. We gaan door met het uitvoeren van het verbeterplan en werken verder aan een goede relatie met de Belastingdienst waarbij we op basis van vertrouwen verder kunnen.

Oldebroek, 6 december 2016.

Burgemeester en wethouders van Oldebroek,

, secretaris drs. M.G.M. van de Geijn,

, burgemeester mr. A. Hoogendoorn.