

Aan de gemeenteraad

Datum : 4 november 2025
Zaaknummer : 4804173
Contactpersoon : Ron Verheijen
Telefoonnummer : 026 377 51 85

Onderwerp: Convenant (Doorontwikkeld) Horizontaal Toezicht

Geachte voorzitter en leden,

Wij stellen u voor kennis te nemen van ons besluit van 4 november 2025 om een nieuw Convenant (Doorontwikkeld) Horizontaal Toezicht met de Belastingdienst aan te gaan op 1 januari 2026. Het convenant betreft een overeenkomst tussen de gemeente en de Belastingdienst waarin beide partijen zich verbinden te werken op basis van transparantie, begrip en wederzijds vertrouwen.

Inleiding

Als gemeente hebben we te maken met diverse belastingen en fiscale wet- en regelgeving. Het betreft hoofdzakelijk de BTW, het BTW-Compensatie Fonds (BCF), de Loonheffingen en de Vennootschapsbelasting voor overheidsbedrijven (Vpb).

Sinds 2014 heeft de gemeente Arnhem een convenant Horizontaal Toezicht (HT) met de Belastingdienst. Dit convenant eindigde op 31 december 2022 waarna het college op 29 november 2022 heeft besloten tot het aangaan van een nieuw Convenant Doorontwikkeld Horizontaal Toezicht (DHT). Dit convenant had als ingangsdatum 1 januari 2023 en een looptijd van drie jaren. Gelet op de wederzijdse positieve ervaringen heeft het college op 4 november 2025 besloten tot het aangaan van een nieuw convenant, ingaand op 1 januari 2026 met opnieuw een looptijd van drie jaren.

Convenant (Doorontwikkeld) Horizontaal Toezicht

De Belastingdienst houdt toezicht op de naleving van fiscale regels. Het (verticale) toezicht zoals dat in het verleden van toepassing was, werd gekenmerkt door controles en correcties achteraf. Hierop is jaren geleden reeds een wijziging ingezet in de vorm van horizontaal toezicht. De uitgangspunten hiervan zijn:

- Samenwerking vanuit transparantie, begrip en wederzijds vertrouwen;
- Aantoonbare interne beheersing van risico's, waarop de Belastingdienst steunt;
- Tussentijdse afstemming van fiscale vraagstukken.



Een convenant van (Doorontwikkeld) Horizontaal Toezicht betekent niet dat de Belastingdienst in het geheel geen controles achteraf uitvoert. Zo heeft gemeente Arnhem gedurende de looptijd van de convenanten horizontaal toezicht te maken gehad met een onderzoek loonheffingen en een boekenonderzoek BTW / BCF. De bevindingen en aandachtspunten uit deze onderzoeken zijn destijds vertaald naar aanscherpingen in het interne beheersingskader van de gemeente. Dit beheersingskader, ook wel Tax Control Framework (TCF) genoemd, vormt een belangrijke basis voor de huidige afspraken omtrent horizontaal toezicht tussen Belastingdienst en gemeente.

Voorafgaand aan het huidige convenant heeft de Belastingdienst kennisgenomen van de risicoanalyse en het TCF van de gemeente Arnhem. Deze vormden destijds voldoende basis voor het sluiten van een convenant. Inmiddels wordt hier naar tevredenheid mee gewerkt en zijn er voor de Belastingdienst geen signalen die een nieuw convenant in de weg zouden staan. Voor gemeente Arnhem geldt hetzelfde.

Voorafgaand aan het sluiten van het huidige convenant is de scope van het convenant Doorontwikkeld Horizontaal Toezicht aan de orde gekomen. In eerste instantie is daarbij door de Belastingdienst aangegeven dat verbonden partijen als De Connectie, Scalabor en Sportbedrijf Arnhem onder een nieuw af te sluiten convenant zouden moeten vallen. Destijds zou dit, net zoals voor veel andere gemeenten, een argument zijn om af te zien van een nieuw convenant. De gemeente heeft namelijk geen overwegende invloed op onder andere de inrichting van de interne procedures, beheersmaatregelen of interne controles en het opstellen en indienen van (aanvaardbare) aangiften door deze verbonden partijen. Daarmee zou zij de verantwoordelijkheid die een convenant DHT vraagt, niet kunnen dragen. De Belastingdienst heeft destijds haar standpunt in deze gewijzigd en de eis met betrekking tot verbonden partijen laten vallen. Hierbij werd overeengekomen dat gemeente en Belastingdienst gedurende de looptijd van het huidige convenant met elkaar in gesprek zouden gaan om de rollen en verantwoordelijkheden bij deze verbonden partijen in beeld te krijgen. Dit heeft plaatsgevonden waarbij de conclusie van de gemeente is bevestigd waardoor de scope van het convenant enkel de gemeente zelf betreft.

In de besluitvorming omtrent het aangaan van een convenant (D)HT spelen voor het college de volgende argumenten een rol:

Rechtszekerheid: Onaangename verrassingen in de vorm van grote fiscale correcties worden zoveel mogelijk vermeden doordat fiscale geschilpunten in het voortraject worden onderkend en afgestemd.

Snelheid: Door proactief afstemming te zoeken met de Belastingdienst worden standpunten tijdig uitgewisseld hetgeen besluitvorming ten goede komt en verrassingen bij aangiften voorkomt.

Maatschappelijke positie en verantwoordelijkheid: een (nieuw) convenant (D)HT past bij de maatschappelijke positie en verantwoordelijkheid van de gemeente Arnhem.



Consequenties

Opnieuw in aanmerking komen voor horizontaal toezicht sluit voor het college aan bij de ambitie van de gemeente in algemene zin. In de eigen beoordeling ('self assessment') die voorafgaand aan het sluiten van het huidige convenant aan de Belastingdienst werd overlegd, hebben we dat als volgt omschreven:

De gemeente Arnhem staat voor een betrouwbaar bestuur: open en transparant en in samenwerking met en voor partners en inwoners in de stad en regio. Arnhem ambieert tevens een financieel gezonde stad te zijn, met een transparante en betrouwbare bedrijfsvoering. Met belastingen willen we omgaan op een manier die past bij de voorbeeldfunctie van een gemeente en vertrouwen schept bij de Belastingdienst. Leidende principes zijn transparantie, navolgbaarheid en betrouwbaarheid en daartoe eenvoud. De gemeente Arnhem beperkt fiscale risico's door het treffen van interne controlemaatregelen en het vooraf afstemmen van fiscale vraagstukken met de Belastingdienst. Bij verschil van mening met de Belastingdienst over de uitleg van wet- en regelgeving staat de gemeente Arnhem een open en transparante communicatie met de Belastingdienst voor. Hetzelfde geldt bij eventuele problemen met de uitvoerbaarheid van de wet- en regelgeving in de gemeentelijke praktijk. Dit houdt in dat alle relevante feiten worden gedeeld met de Belastingdienst en dat er begrip is voor de rol van de Belastingdienst als uitvoerder van de belastingwetgeving.

Deze omschrijving is naar de mening van het college nog altijd van kracht.

Hoogachtend,
het college van burgemeester en wethouders van Arnhem,
de secretaris, de burgemeester,

P. Sennema

A. Marcouch