



Informatienota voor de raad

Datum 16 mei 2019

Onderwerp	Afwikkeling boekenonderzoek Belastingdienst
Versienummer	

Portefeuillehouder M.W.J. van Willigen

Informant B. Tory
Afdeling Concernstaf / ZWCSA
Telefoon (038) 498 2538
Email b.tory@zwolle.nl
Bijlagen

Wij stellen u voor kennis te nemen van:

De resultaten en afwikkeling van het door de Belastingdienst uitgevoerde boekenonderzoek.

Datum 16 mei 2019

Toelichting op het voorstel

Inleiding

In 2017 heeft de Belastingdienst een boekenonderzoek ingesteld bij de gemeente Zwolle, gericht op de loonbelasting en btw. Dit onderzoek richt zich op de jaren 2012 – 2016. Het afgelopen jaar is uw raad tijdens de Planning en controlrapportages (1^e Berap 2018, jaarrekening 2017 en begroting 2019) geïnformeerd over het boekenonderzoek en middels een informatienota op 1 oktober 2018 bent u uitgebreider geïnformeerd over de afwikkeling van de loonbelastingverklaring. De voorliggende informatienota is het sluitstuk van dit boekenonderzoek, waarbij we u willen meenemen in het gelopen proces, de door Zwolle getroffen maatregelen, de financiële uitkomsten en de afhandeling op onderdelen richting de toekomst.

Kernboodschap

Het onderzoek van de Belastingdienst richt zich op de loonheffing en de omzetbelasting. Ter indicatie: jaarlijks betaalt de gemeente een bedrag van om en nabij 22 miljoen aan loonheffing. Jaarlijks ontvangt de gemeente circa 23 miljoen aan compensabele en ondernemers btw, daarnaast betaalt de gemeente circa 11 miljoen aan ondernemers btw.

Het onderzoek van de Belastingdienst richtte zich in hoofdlijn op 5 onderwerpen, namelijk:

- de administratieve organisatie
- het ontbreken van loonbelastingverklaringen
- het verzorgen van een sluitende kilometerregistratie voor dienstauto's
- fiscalisering van woon-werkverkeer
- omzetbelasting/btw compensatie

Op het gebied van de vennootschapsbelasting is er, zoals aan u is gemeld via de risicopragraaf in de planning en control documenten, ook sprake van verschil van inzicht met de Belastingdienst en is er dus sprake van onzekerheid. Hierover is gerapporteerd in de risicoparagraaf van de jaarrekening. Dit onderwerp maakt echter geen onderdeel uit van dit boekenonderzoek en wordt afzonderlijk behandeld.

De gesprekken met de Belastingdienst zijn inmiddels afgerond. Dit heeft geleid tot een vaststellingsovereenkomst. Deze overeenkomst kan worden gezien als een financiële afspraak met de Belastingdienst voor de onderdelen die niet hersteld konden worden. Waarbij benadrukt wordt dat met betrekking tot alle onderdelen inmiddels beheersmaatregelen zijn getroffen om ze in de toekomst te voorkomen.

Er is een verbeterplan vastgesteld dat met de Belastingdienst is gedeeld en door hen is goedgekeurd. Hierin komen alle onderwerpen aan de orde waarop de Belastingdienst nu tekortkomingen heeft gesignaleerd en is opgenomen welke verbeteringen er doorgevoerd zijn en gaan worden.

Het boekenonderzoek richtte zich op de periode 2012 tot en met 2016. Direct na het instellen van het boekenonderzoek zijn daar waar mogelijk maatregelen genomen om doorwerkeffecten van “fouten” naar 2017 en 2018 te beperken. Tegelijkertijd was op onderdelen doorwerking niet meer te voorkomen. In de vaststellingsovereenkomst is tevens de doorwerking van deze fouten voor de jaren 2017 en 2018 meegenomen.

De afgelopen maanden is er met enorme inzet gewerkt aan het zo compleet mogelijk krijgen van het dossier van en voor de Belastingdienst. Dit is succesvol verlopen. Er is veel informatie verschaft aan de Belastingdienst waardoor risico's en schade zijn beperkt en gericht herstelmaatregelen zijn ingezet.

Datum 16 mei 2019

Voorop staat dat wij betreuren dat de fouten die de Belastingdienst heeft geconstateerd zijn opgetreden, maar het boekenonderzoek ook heeft geleid tot een impuls aan de fiscale beheersing van de gemeente.

Daarbij concluderen wij ook dat het doorlopen proces met de Belastingdienst goed is verlopen en heeft geleid tot maatwerkafspraken en een afkoopsom die, kijkende naar een potentiële naheffingsaanslag, sterk is gereduceerd. Dit is mede te danken aan kwaliteit van de gevoerde onderhandelingen.

Wel starten wij een rechtszaak tegen de Belastingdienst over het onderwerp fiscalisering woon-werkverkeer omdat wij het oneens zijn met het standpunt van de Belastingdienst in deze kwestie. De Belastingdienst ondersteunt deze rechtsgang en de uitkomst zal geen gevolgen hebben voor de vaststellingsovereenkomst.

Toelichting

In bijlage 1 zijn per onderzocht onderwerp de bevindingen opgenomen en is aangegeven welke afspraken met de Belastingdienst zijn gemaakt en welke hebben geleid tot de vaststellingsovereenkomst.

Consequenties

De uitkomst van het boekenonderzoek is dat wij een bedrag van (afgerond) € 1,67 mln. aan de Belastingdienst moeten betalen. Ondanks dat dit eindbedrag initieel een veelvoud was, blijft het een tegenvaller. Dit bedrag wordt verwerkt in de jaarrekening 2018 en komt ten laste van de algemene middelen.

Specificatie:

- Omzetbelasting € 200.000
- Fiscalisering woon- werkverkeer € 630.000
- Kilometerregistratie dienstauto's € 690.000
- Overige correcties (divers) € 150.000

Over de Vaststellingsovereenkomst wordt door partijen geen enkele mededeling gedaan omdat dat past bij het karakter van een Vaststellingsovereenkomst. Ongewenste normstelling moet voorkomen worden en partijen hebben dan de ruimte om in andere gevallen anders te handelen.

De rechtszaak ten aanzien van de fiscalisering woon- werkverkeer die wij opstarten betekent een kanspost in de jaarrekening van € 630.000. Dit geldt tevens voor een in de vaststellingsovereenkomst uitgezonderd onderdeel van bezwaar, aangaande de mogelijkheid van btw compensatie over kosten voor begraafplaatsen. Dit betreft € 972.000

Vervolg

De ondertekende vaststellingsovereenkomst zal aan de Belastingdienst worden gezonden. Naast dat er reeds fiscale procedures zijn aangescherpt, worden de acties die opgenomen zijn in het fiscale verbeterplan voortvarend ter hand genomen om zodoende de fiscale beheersing van de organisatie te verbeteren.

Openbaarheid

Openbaar.

Datum 16 mei 2019

Bijlage 1 – Onderdelen in het Rapport van bevindingen met toelichting**Omzetbelasting**

De Belastingdienst heeft in de steekproef fouten aangetroffen in de omzetbelasting en het btw compensatiefonds. Het onderzoek heeft zich gericht op afgedragen btw, maar ook op de teruggevraagde btw als ondernemer en teruggevraagde compensatie btw. Tevens is onderzocht of de btw teruggevraagd is uit het juiste middel (btw ondernemer of btw compensatiefonds). De geconstateerde fouten zijn enerzijds fouten zonder directe financiële gevolgen, er is dan sprake van een verschuiving tussen btw ondernemer en btw compensatiefonds. Anderzijds fouten met financiële gevolgen, er is dan onterecht btw teruggevraagd of onterecht geen btw afgedragen. De fouten met financiële gevolgen zijn ten tijde van de controle gesaldeerd met verzoeken van gemeente om btw teruggave. Dit door middel van zogenoemde bezwaarschriften en suppletieaangiften.

De last in de boekhouding voor dit onderdeel wordt geschat op €. 200.000. Dit bedrag bestaat bijna geheel (88%) uit rente die we verschuldigd zijn over correcties in oude jaren die de Belastingdienst ons heeft opgelegd. Het rentebedrag is aanzienlijk, omdat dit bedrag ook over de fouten zonder directe financiële gevolgen c.q. de verschuivingsfouten wordt berekend.

Ten opzichte van de totale bedragen omzetbelasting en btw compensatiefonds waar Zwolle jaarlijks mee te maken heeft, is het boetebedrag gering.

Ter illustratie:

- Omzetbelasting 2018: af te dragen €. 11,2 mln.; terug te vragen €. 3,1 mln.
- Btw compensatiefonds 2018: compensabele btw €. 20 mln.

De hoofdfunctie van een vaststellingsovereenkomst is om een periode af te sluiten, zodat belastingplichtige met een schone lei verder kan. Een bijgevolg is dat oude bezwaren van belastingplichtige tegen de aangiften worden ingetrokken. Voor het bezwaar op begraafplaatsen was dit onwenselijk, gezien de huidige stand van de rechtspraak. Recentelijk heeft de Advocaat-Generaal (adviseur) van de Hoge Raad, in een zaak aangaande de btw op begraafplaatsen, aangegeven dat gemeente recht heeft op compensatie van btw. Indien de Hoge Raad in dezelfde lijn uitspraak doet ontvangt gemeente Zwolle een bedrag van € 972.000. Dit bedrag is opgenomen als kanspost in de risicoparagraaf van de jaarrekening 2018.

Loonbelastingverklaringen

Wij hebben u op 11 september geïnformeerd over de gevolgen die de Belastingdienst verbindt aan het ontbreken van loonbelastingverklaringen van medewerkers en de door ons uit te voeren actie om een naheffing te voorkomen. De actie hield in dat wij 70 (ex-) medewerkers hebben gevraagd om alsnog aangifte inkomstenbelasting te doen over de periode 2013 tot en met 2016.

Deze actie is uitgevoerd en is zeer succesvol geweest! Bijna alle (ex-) medewerkers hebben alsnog aangifte gedaan en daarmee is een potentiële naheffing van ca. €. 400.000 voorkomen.

In 2018 zijn alle loonbelastingverklaringen die ontbraken opnieuw door de medewerkers afgegeven en daarmee is dit dossier volledig op orde.

Fiscalisering woon- werkverkeer

Datum

16 mei 2019

Een werkgever kan met zijn werknemer overeenkomen dat hij een vaste kostenvergoeding voor woon-werkverkeer geeft. De Belastingdienst noemt dit 'de praktische regeling'. De gemeente Zwolle vergoedt geen reiskosten, maar maakt al jarenlang gebruik van deze regeling door werknemers de mogelijkheid te geven reiskosten te de-fiscaliseren (d.w.z. inlevering van bruto salaris tegen een belastingvrije vergoeding ter hoogte van de gereisde woonwerkafstand). Een voorwaarde is dat vooraf, dus voordat er woon-werkverkeer heeft plaatsgevonden, met de werknemer is afgesproken dat hij gebruik wil maken van de praktische regeling. De Belastingdienst heeft geconstateerd dat de gemeente Zwolle deze afspraak niet vooraf met de medewerkers gemaakt heeft. Gevolg is dat de gemeente geen gebruik mag maken van deze regeling omdat niet voldaan is aan de voorwaarden van de regeling. Alleen de werkelijk gemaakte reiskosten hadden vergoed mogen worden en moeten dus in beeld worden gebracht. In het geval wij de werkelijke reiskosten niet in beeld kunnen brengen volgt er een naheffingsaanslag ter hoogte van het gehele bedrag dat op basis van de praktische regeling is vergoed. Ter indicatie: het gaat dan om een bedrag van minimaal €. 4,1 mln. (incl. rente en verzuimboete). Kunnen wij de werkelijke reiskosten wel in beeld brengen dan wordt er een naheffingsaanslag opgelegd voor het verschil tussen de werkelijke reiskosten en de reeds, op basis van de "praktische regeling", door ons vergoede reiskosten.

Met de Belastingdienst hebben wij de afspraak kunnen maken dat wij voor 50 willekeurig aangewezen werknemers de werkelijke reisdagen woon- werkverkeer over 2016 in kaart brengen en dat de uitkomst daarvan geëxtrapoleerd wordt naar het totale personeelsbestand in 2016 en doorberekend wordt naar de jaren 2013 tot en met 2016.

Het is gelukt om dit in kaart te brengen. De financiële gevolgen van het onderwerp fiscalisering worden via een naheffingsaanslag aan ons opgelegd en bedragen ca. €. 537.000 exclusief rente en boete. De rente bedraagt €. 93.000 en een boete hebben we weten te voorkomen. Dit bedrag is een fractie van het bedrag dat zou worden opgelegd als er sprake was geweest van een naheffingsaanslag.

We hebben meerdere fiscale adviseurs geraadpleegd in dit traject die aangeven dat het niet ongebruikelijk is dat er een veel hogere naheffingsaanslag wordt opgelegd en er geen ruimte is voor onderhandeling. Een verdienste van de tijd en inspanning die wij in het dossier hebben gestoken. In 2018 is aan de medewerkers gevraagd of ze in 2019 en verder gebruik willen maken van de praktische regeling fiscalisering woon- werkverkeer. Het dossier is vanaf 2019 dus op orde.

Rechtszaak

Wij zijn het niet eens met de redenering van de Belastingdienst in dit dossier. Daarom starten wij een rechtszaak tegen de Belastingdienst. In die rechtszaak gaan wij de "rechtsvraag" voorleggen:

- of het redelijk is dat het feit dat wij niet vooraf door de werknemer hebben laten aangeven dat hij in de toekomst gebruik wil maken van de praktische regeling de conclusie van de Belastingdienst rechtvaardigt dat wij dan geen gebruik mogen maken van die regeling
- of het redelijk is dat de "boete" die de Belastingdienst ons oplegt gebaseerd is op het verschil tussen 214 werkdagen en het werkelijk aantal reisdagen of dat de boete alleen opgelegd moet worden als het daadwerkelijke aantal reisdagen van een medewerker lager is dan 128 zoals genoemd in de regeling.

De Belastingdienst wil ons ondersteunen bij het formuleren van de rechtsvraag en heeft aangegeven dat de uitkomst van de rechtszaak geen negatieve gevolgen zal hebben op de hoogte van de bedragen zoals ze die nu hebben berekend.

Kilometerregistratie dienstauto's

De gemeente Zwolle beschikt over 27 dienstauto's. Deze auto's worden door de medewerkers van technisch beheer en sociale zaken gebruikt voor zakelijke ritten. De auto's mogen niet worden ingezet voor privégebruik, anders volgt een bijtelling voor de medewerker. De Belastingdienst stelt dat de

Datum 16 mei 2019

administratie die aan moet tonen dat er een verbod op privégebruik is en de mate waarin dit verbod gecontroleerd is, ontoereikend is. De potentiële naheffing bedraagt € 1,3 mln. (incl. rente en verzuimboete).

De enige mogelijkheid die wij nog hebben om aan een naheffing te ontkomen is het alsnog (achteraf) aanleveren van een sluitende kilometeradministraties van de dienstauto's.

Met de Belastingdienst is in 1^e instantie afgesproken dat wij voor 4 dienstauto's de kilometeradministraties over het jaar 2016 proberen op te zetten en dat dat, als dat lukt, als afdoende bewijs wordt gezien voor alle dienstauto's. Wij hebben enorm geïnvesteerd in het opzetten van deze 4 kilometeradministraties maar de Belastingdienst heeft geconcludeerd dat 3 administraties niet voldoen aan de eisen c.q. een aantoonbaar sluitende kilometeradministratie. De kilometeradministratie van 1 auto voldoet wel aan de eisen en na intensief onderhandelen met de Belastingdienst hebben we kunnen afspreken dat de naheffing € 391.000 (excl. rente en vergrijpboete van 20%) zal bedragen. De rente bedraagt € 55.000 en de vergrijpboete bedraagt € 78.000.

Deze bedragen zijn opgenomen in de Vaststellingsovereenkomst.

In het eerder genoemde verbeterplan zijn maatregelen opgenomen die moeten voorkomen dat er in de toekomst weer problemen met de Belastingdienst inzake dienstauto's optreden.

Zo is er in 2018 in alle dienstauto's een zogenaamde blackbox geïnstalleerd. De blackbox registreert de ritten die gemaakt zijn. Hiermee is de kilometeradministratie goed geregeld en kan het bewijs van geen privégebruik worden geleverd. Ook zijn er verklaringen ondertekend die aan de eisen van de Belastingdienst voldoen.

Administratieve organisatie

Over de jaren 2012 – 2016 heeft de Belastingdienst geconstateerd dat de administratieve organisatie ten behoeve van de loonheffing en omzetbelasting/btw compensatiefonds niet voldeed aan de eisen in de Algemene Wet inzake Rijksbelastingen en dat deze naar een hoger niveau moet worden gebracht. Om dit te realiseren is de afgelopen maanden gewerkt aan het verbeteren van de fiscale beheersing van de organisatie. Zowel binnen Zwolle als bij ONS (salarissen) is de fiscale kennis en borging versterkt en zijn er maatregelen getroffen om de administraties beter op orde te brengen. Deze verbeteringen hebben er reeds toe geleid dat de doorwerking voor de jaren 2017 en 2018 beperkt is gebleven.

Met de Belastingdienst is afgesproken dat er een verbeterplan zal worden opgesteld dat met de Belastingdienst is gedeeld. Het verbeterplan kan worden beschouwd als een groeidocument, waarbij richting toekomst doelen worden gesteld om de interne beheersing op fiscaal gebied steeds verder te verbeteren. Hierin komen alle onderwerpen aan de orde waarop de Belastingdienst nu tekortkomingen heeft signaleerd.

Dit verbeterplan is ter beoordeling aan de Belastingdienst voorgelegd en door hen goedgekeurd. Het verbeterplan is een belangrijk instrument in de ontwikkeling van de gemeente Zwolle om fiscaal nog beter in control te komen, en is de afgelopen maanden tevens een belangrijk instrument gebleken in de onderhandelingsgesprekken met de Belastingdienst. Door afspraken te maken met de belastingdienst organiseren we aan de ene kant draagvlak en aan de andere kant een stevige "stok achter de deur" om fiscaal in control te blijven. De Belastingdienst zal de voortgang in de administratieve organisatie richting toekomst monitoren middels periodiek overleg.

Er zijn geen financiële gevolgen aan het onderwerp administratieve organisatie verbonden.

WEZO

Datum 16 mei 2019

De boekencontrole bij de WEZO richt zich op de situatie tot en met 2016. De bevindingen die de Belastingdienst doet, scheppen echter onduidelijkheid over de fiscale positie van de nieuwe organisatie (TIEM BV) die per 1 januari 2019 ontstaat. Het is belangrijk om tot overeenstemming met de Belastingdienst te komen over het fiscale regime dat gaat gelden. Dit zal verder door TIEM BV opgepakt worden.

2017 en 2018

Het boekenonderzoek spitst zich toe op de jaren 2012 tot en met 2016. Direct na het instellen van het boekenonderzoek zijn daar waar mogelijk maatregelen genomen om doorwerkeffecten van “fouten” naar 2017 en 2018 te beperken. Tegelijkertijd was op onderdelen doorwerking niet meer te voorkomen. Wij hebben daarover onderhandeld met de Belastingdienst met de volgende uitkomst.

Alleen voor de kilometerregistratie dienstauto's dient over 2017 een bedrag van €. 166.000 (incl. rente en vergrijpboete van 20%) te worden betaald. Voor de overige onderdelen is de loonadministratie vanaf 2018 op orde bevonden.

De afwikkeling van de jaren 2017 en 2018 vindt plaats in de Vaststellingsovereenkomst. Daarin zijn tevens de andere fouten opgenomen die niet via een afzonderlijke naheffingsaanslag zijn opgelegd (zoals de kilometerregistratie dienstauto's).

Burgemeester en Wethouders van Zwolle,

de heer drs. H.J. Meijer, burgemeester

mevrouw mr. I. Geveke, secretaris