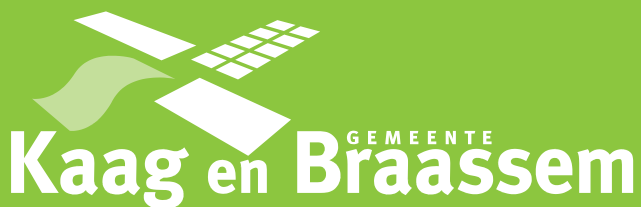


Fiscaal beleidskader 2023-2026



Bilderdam - Hoogmade - Kaag - Leimuiden - Nieuwe Wetering - Oud Ade - Oude Wetering - Rijnsaterwoude - Rijpwetering - Roelofarendsveen - Woubrugge

1. Inleiding en aanleiding

Fiscaliteit betreft de belastingmiddelen die afgedragen of teruggevraagd worden van het Rijk (rijksbelastingen). Voor lokale overheden en dus ook voor gemeente Kaag en Braassem is fiscaliteit een belangrijk onderwerp dat steeds in beweging en aan veranderingen onderhevig is. Dit heeft onder andere te maken met de vele jurisprudentie, wijzigingen in wetgeving en de bijzondere fiscale positie van een overheidslichaam. Bovenstaande leidt tot een toenemende complexiteit, waardoor het van belang is dat er fiscaal bewustzijn is én blijft binnen de organisatie en dat wordt verwoord hoe de gemeente Kaag en Braassem hiermee omgaat.

Gemeente Kaag en Braassem wil met haar beleid en interne beheersmaatregelen voorkomen dat fiscale fouten worden gemaakt, aangezien dergelijke fouten kunnen leiden tot navorderingen of naheffingen van belastinggeld (eventueel met boetes). Gemeente Kaag en Braassem gaat aan de voorkant fiscale vraagstukken binnen de kaders van de wet onderzoeken en van een goede oplossing voorzien. Het doel van dit fiscaal beleidskader en het Tax Control Framework (hierna: TCF) is dan ook dat de gemeente Kaag en Braassem op alle relevante beleidsvelden voor de verschillende fiscale wetgeving in control is.

Om dit te realiseren is het van belang dat eerst door middel van fiscaal beleid een kapstok wordt geformuleerd, die ten grondslag ligt aan de fiscale visie en strategie binnen de gemeentelijke organisatie. Deze kapstok begint met het fiscaal beleidskader, waarin onder meer wordt ingegaan op de zienswijze van gemeente Kaag en Braassem op de belastingmiddelen.

Het fiscaal beleidskader heeft als doel inzicht te geven in de wijze waarop de gemeente Kaag en Braassem omgaat met de fiscaliteit en haar fiscale verantwoordelijkheden. Door de Tax Code (= visie op fiscaal beleid) en fiscale doelstellingen vast te leggen en nader te concretiseren is een betere sturing, controle en evaluatie van het fiscale beleid mogelijk. Het fiscaal beleidskader is een visiedocument en is meer statisch van aard. Fiscale besluiten dienen te worden genomen met inachtneming van hetgeen het fiscaal beleidskader voorschrijft. Het is een op zichzelf staand document bedoeld als leidraad bij een verdere inhoudelijke uitwerking en kan daarom worden beschouwd als een opmaat naar het TCF.

Een diepere inhoudelijke uitwerking is vastgelegd in het TCF, dat een dynamisch document is dat doorlopend wordt geoptimaliseerd. In het TCF zijn onder andere fiscale controles, -processen en – beheersmaatregelen uitgewerkt.

Het fiscaal beleidskader kent de volgende onderwerpen:

- De gemeentelijke visie op fiscaliteit (H2)
- Fiscaliteit in processen en kennisniveau (H3)
- Fiscale signalering en verantwoordelijkheden (H4)
- Relatie met de Belastingdienst en horizontaal toezicht (H5)

2. Visie op fiscaliteit

2.1 Tax Code

Het fiscaal beleidskader is vormgegeven op basis van de Tax Code van de gemeente Kaag en Braassem. Deze Tax Code dient als richtlijn bij het nemen van beslissingen ten aanzien van fiscale kwesties. De gemeente Kaag en Braassem legt in de Tax Code vast hoe zij in alle lagen van de organisatie omgaat met de belastingen. De Tax Code is een visie ten aanzien van het fiscale beleid. Deze visie (Tax Code) is hieronder uitgewerkt:

“Gemeente Kaag en Braassem is zich bewust van haar voorbeeldfunctie aangaande het indienen van tijdige, juiste en volledige belastingaangiften en haar formele belastingschuld. Om deze reden zorgt de gemeente Kaag en Braassem ervoor dat het aanwezige fiscale kennisniveau binnen de organisatie zo breed mogelijk wordt getrokken en actueel wordt gehouden ten aanzien van signalering van fiscale kwesties.”

Waar de wet, jurisprudentie en/of goedkeuringen die ruimte bieden, wordt gezocht naar standpunten die tot de meest gunstige doch pleitbare fiscale en praktisch uitvoerbare uitkomsten leiden bij de gemeente. Indien het een pleitbaar standpunt (van materieel belang) betreft, stemmen wij hierover af met de Belastingdienst en vraagt indien noodzakelijk extern advies. Wij werken aan een verbetering van de interne fiscale beheersing en streven naar het minimaliseren van de fiscale risico's. Indien er een fiscaal risico is gesignaleerd, worden hierover het MT en de betrokken medewerker(s) actief geïnformeerd.

2.2 Fiscale doelstellingen en uitgangspunten

De geformuleerde Tax Code is vertaald in de volgende fiscale doelstellingen, die de gemeente Kaag en Braassem actief nastreeft:

1. Het inzichtelijk en beheersbaar hebben van fiscale risico's en kansen;
2. Het aanwezig zijn van fiscaal bewustzijn bij medewerkers;
3. Een transparante en betrouwbare partner voor de interne en externe stakeholders;
4. Het vastleggen van bevoegdheden en verantwoordelijkheden op het gebied van fiscaliteit in de organisatie;
5. Fiscale werkzaamheden verrichten conform de wet- en regelgeving c.q. compliance;
6. Het tijdig en op een correcte wijze voldoen aan de diverse fiscale verplichtingen;
7. Het implementeren van fiscale (interne) doelmatige beheersmaatregelen via het TCF;
8. Integreren van de fiscale processen binnen de P&C-cyclus van de gemeente.
Uitgangspunt is hierbij dat de drie verschillende lijnen van beheersing fiscaal worden gevolgd;
9. De fiscale doelstellingen maken integraal deel uit van de algemene doelstellingen van interne beheersing (zoals o.a. vereist vanuit het Besluit Begroting en Verantwoording);

Bovenstaande doelstellingen vormen de basis voor dit fiscaal beleidskader, waarbij de gemeente Kaag en Braassem ernaar streeft om een optimale invulling te geven aan de wijze waarop zij omgaat met haar fiscale zaken. Tevens zijn bovenstaande doelstellingen handvatten voor het TCF.

2.3 Organisatorische kaders

Om de bovengenoemde doelstellingen te verwezenlijken is het vereist dat de gemeente Kaag en Braassem binnen de door haar opgestelde kaders opereert. De volgende uitgangspunten hanteert de gemeente Kaag en Braassem daarbij als randvoorwaarden voor haar fiscale beleid:

- Het bestuur en management is zich bewust van de voorbeeldfunctie van gemeente Kaag en Braassem inzake fiscaliteit en behaalt de fiscale doelstellingen door middel van de georganiseerde kennis en inzet vanuit de ambtelijke organisatie;
- De fiscale commissie toetst ten minste één keer per jaar of het opgebouwde en opgestelde TCF nog actueel is of aangepast dient te worden. Indien uit deze toetsing mutaties voortkomen rapporteert de fiscale commissie deze aan het MT;
- Fiscale taken zijn beschreven en bijbehorende verantwoordelijkheden zijn vastgelegd om de fiscale verplichtingen van de organisatie te waarborgen;
- De fiscale werkwijze en de geïmplementeerde fiscale beheersmaatregelen sluiten zo veel mogelijk aan op de bestaande bedrijfsprocessen¹⁾;
- Er is fiscaal bewustzijn binnen de organisatie, dat wil zeggen: de relevante medewerkers²⁾ weten tenminste op hoofdlijnen wat er speelt. Zij kunnen mogelijke fiscale risico's signaleren en weten waar zij terecht kunnen met fiscale vragen. De relevante medewerkers identificeren gezamenlijk de fiscale risico's voor de gemeente Kaag en Braassem en beheersen deze en benutten de kansen;
- Rekening houden met het feit dat, naast interne ontwikkelingen, de externe factoren op fiscaal gebied voortdurend wijzigen. Dit wil zeggen dat ontwikkelingen voortdurend worden gemonitord en dat de processen waar nodig tijdig op deze ontwikkelingen worden aangepast. Hierbij wordt specifiek gedacht aan ontwikkelingen in wet- en regelgeving, jurisprudentie en standpunten van de Belastingdienst.

Een gedetailleerde uitwerking van de kaders en de manier waarop wij de fiscale doelstellingen bereiken zijn opgenomen in het TCF.

2.4 Wettelijke kaders

De gemeente als belastingplichtige heeft zich te houden aan de fiscale wetgeving. In belangrijke mate (niet limitatief) zijn dat de onderstaande belastingwetten:

- Wet op de Omzetbelasting
- Wet op de Vennootschapsbelasting
- Wet op de Loonbelasting
- Wet op het BTW-compensatiefonds
- Zesde richtlijn BTW
- Wet op belastingen van rechtsverkeer
- Algemene wet inzake rijksbelastingen

Daarnaast dienen uitvoeringsbesluiten, uitvoeringsregelingen, jurisprudentie en uitspraken van de staatssecretaris (fiscaliteit en Belastingdienst) in acht genomen te worden.

1) Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het uitvoeren van een steekproef ten behoeve van de accountant, waarin ook op fiscaliteit wordt getoetst.

2) Relevante medewerkers zijn onder andere de medewerker financieel beheer, belast met fiscaliteiten, businesscontroller, financieel adviseurs, contractmanagers, aanbestedingsjurist, projectleiders, planeconoom en P&O-adviseurs.

2.5 Verbonden partijen

De gemeente Kaag en Braassem participeert in meerdere verbonden partijen, zoals verschillende gemeenschappelijke regelingen en vennootschappen. Onder een verbonden partij wordt verstaan een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de gemeente een bestuurlijk en financieel belang heeft. De participatie in deze verbonden partijen kan verschillen in omvang, risico en belang voor de gemeente. Verbonden partijen zijn zelf verantwoordelijk voor hun fiscale positie. Echter omdat de gemeente gedeeltelijk risicodragend is voor de financiële gevolgen van de verbonden partij is het van belang om jaarlijks een gesprek te voeren met de verbonden partijen om de fiscale stand van zaken door te nemen. Eventuele fiscale risico's worden hiermee tijdig voor de gemeente inzichtelijk.

3. Fiscaliteit in processen en kennisniveau

3.1 Fiscaliteit in primaire processen

De belangrijkste processen in de dagelijkse bedrijfsvoering waar fiscaliteit een rol in speelt, worden voorzien van een risicoanalyse en procesbeschrijving specifiek op het gebied van fiscaliteit (bijvoorbeeld debiteuren- en crediteurenproces). Bij veranderingen in het proces zal de fiscaliteit worden meegenomen om in control te blijven. Waar mogelijk worden in de primaire processen beheersmaatregelen aangebracht in de 1^e lijn om de onderkende risico's te beheersen. De risicoanalyses, processchema's en beheersmaatregelen in de 1^e lijn worden vastgelegd in het TCF.

3.2 Controles in de 2e lijn en 3e lijn

Beheersmaatregelen in de vorm van controles zoals steekproeven achteraf in de 2^e lijn worden uitgevoerd door de medewerker financieel beheer, belast met fiscaal beheer. Dit is onder andere om te bepalen of de maatregelen in de 1^e lijn het gewenste effect hebben of dat bijsturing nodig is. De medewerker fiscaal beheer rapporteert jaarlijks aan de teamleider financiën en de businesscontroller over de bevindingen en de voortgang van de afgesproken en vastgestelde beheersmaatregelen en fiscale (nieuwe) acties.

De 3^e lijn (VIC) rapporteert verbijzonderde uitgevoerde controles op gebied van fiscaliteit aan de verantwoordelijke teamleider van de 2^e lijn. De businesscontroller rapporteert hierover na afloop van het kalenderjaar aan het MT en de teamleider houdt toezicht op de uitvoering van eventuele aanbevelingen naar aanleiding van de VIC.

3.3 Fiscale opleiding en trainingen

Binnen de gemeentelijke organisatie ontvangen groepen medewerkers die bij hun werkzaamheden in aanraking komen met fiscaliteit interne trainingen. Deze cursussen worden verzorgd door de medewerker financieel beheer, eventueel met behulp van de teamleider financiën en indien nodig een externe fiscaal adviseur. Het doel van deze trainingen is om het signaleringsniveau van deze groepen medewerkers naar een zo hoog mogelijk niveau te brengen. De trainingen zullen ten minste één keer per jaar via MTraining worden verzorgd op basis van actualiteiten en relevantie. Het geheel van trainingen maakt onderdeel uit van het opleidingsplan welke is opgenomen in het TCF.

4. Fiscale signalering en verantwoordelijkheden

Regulier lopende fiscale vragen worden verwerkt door de medewerker financieel beheer, belast met fiscale werkzaamheden. Bij bijzondere vraagstukken treedt een escalatieladder in werking. Deze vraagstukken zijn materieel van aard en kunnen een sterke impact hebben op de financiële positie en de voorbeeldfunctie van gemeente Kaag en Braassem. In een dergelijk geval bespreekt de medewerker financieel beheer de benodigde acties eerst met de teamleider financiën. De teamleider financiën bepaalt of de manager bedrijfsvoering (of het MT) wordt ingeschakeld (of geïnformeerd).

4.1 Signalering fiscaliteit in de lijn

Voor fiscaliteit is het van groot belang om vroeg te signaleren dat er fiscale belangen spelen. Door deze signalering worden namelijk de meeste fouten voorkomen. Daarnaast is gunstige structurering alleen mogelijk aan de voorkant. Zodra besluiten zijn genomen, overeenkomsten zijn gesloten en kosten zijn gemaakt staat de fiscale uitwerking in beginsel vast. Het enige wat er dan nog resteert is fouterstel indien noodzakelijk en indien getraceerd.

Vroege signalering biedt ruimte om afwegingen te maken. De steller van een voorstel vraagt tijdig fiscaal advies bij de financieel adviseur. De financieel adviseur betreft de medewerker financieel beheer, belast met fiscale werkzaamheden bij het voorstel. Zo nodig kan gekozen worden voor het inwinnen van advies bij een extern fiscaal adviseur en/of het indienen van een verzoek tot afstemming bij de Belastingdienst. De doorlooptijd van een dergelijk verzoek kan van een maand tot wel een jaar duren, afhankelijk van de complexiteit. De verantwoordelijkheid voor het tijdig inwinnen van fiscaal advies of een fiscale afstemming ligt bij de steller van een voorstel en de verantwoordelijk manager.

4.2 Interne fiscalisten: medewerker financieel beheer en financieel adviseur bedrijfsvoering en beheer

De interne fiscalist, zijnde de medewerker financieel beheer is belast met fiscale werkzaamheden en is voor de ambtelijke organisatie het aanspreekpunt en verantwoordelijk voor alle in het TCF opgenomen belastingmiddelen. De financieel adviseur bedrijfsvoering en beheer is zijn vervanger. De medewerker financieel beheer, belast met fiscale werkzaamheden brengt ook advies uit op de ad-hoc vragen vanuit de organisatie. Indien nodig, vraagt de medewerker extern advies van een externe fiscaal adviseur. Tevens is de medewerker financieel beheer het aanspreekpunt voor alle contacten met de Belastingdienst. De medewerker financieel beheer houdt zijn kennis op peil door middel van vaktechnische overleggen en andere bijscholing op het gebied van fiscaliteit. Overige verantwoordelijkheden zijn opgenomen in het TCF.

4.3 Rol verbijzonderde interne controle

De verbijzonderde interne controle heeft een belangrijke rol ten aanzien van de interne beheersmaatregelen voor fiscaliteit. Van belang is dat de controles welke zijn uitgewerkt in het TCF plaatsvinden in de 1e of 2e lijn. De 1e lijn zijn de medewerkers in het primaire proces, de 2e lijn is de medewerker financieel beheer, belast met fiscale werkzaamheden. De verantwoordelijkheden van de verbijzonderde interne controle bevinden zich in de 3e lijn en zien niet op een inhoudelijke fiscale beoordeling. De 3e lijn kan de uitvoering van de vastgestelde beheersmaatregelen in de 2e lijn toetsen. Bij een dergelijke verbijzonderde interne controle wordt gerapporteerd aan de verantwoordelijke teamleider, die toeziet op de uitvoering in de 2e lijn. De rol van verbijzonderde interne controle is opgenomen in het TCF.

4.4 Fiscale commissie

De fiscale commissie is een belangrijk gremium waarbij kennis vanuit de organisatie centraal wordt besproken, zodat grote fiscale kwesties in een vroeg stadium op de radar komen. Dit kan worden gezien als een extra fiscale beheersmaatregel. De fiscale commissie bestaat uit de medewerker financieel beheer, belast met fiscale werkzaamheden, de financieel adviseur bedrijfsvoering en beheer, de teamleider financiën en de businesscontroller. Hoewel er in de praktijk regelmatig afstemming en overleg plaatsvindt met en tussen bovenstaande functionarissen, bestaat dit gremium formeel nog niet als commissie. Deze wordt bij het vaststellen van dit fiscaal kader ingesteld. Eens per kwartaal zal dit gremium samenkomen, waarbij de businesscontroller input levert over de beleidsontwikkelingen in de organisatie. Het is een centraal communicatiepunt waarbinnen grote fiscale kwesties worden afgewogen, gemonitord en opvolgacties worden besproken.

5. Belastingdienst en horizontaal toezicht

De Belastingdienst is het uitvoerende orgaan als het gaat om de relevante belastingmiddelen. Gemeente Kaag en Braassem wenst een goede relatie met de Belastingdienst die gebaseerd is op transparantie en vertrouwen. Contact met de Belastingdienst bestaat onder andere uit het indienen van (suppletie-)aangiften, het indienen van (pro forma-)bezwaren, schriftelijke verzoeken en mailverkeer. Gemeente Kaag en Braassem valt onder het team grote ondernemingen (Belastingdienst GO). Er wordt actief op een transparante wijze richting de Belastingdienst gecommuniceerd om de verstandhouding met de Belastingdienst zo goed mogelijk te houden. Een voorbeeld hiervan zijn de halfjaarlijkse gesprekken met de Belastingdienst waarbij de actualiteit en de voortgang van de verbeteracties worden besproken. Tevens wordt het lijntje kort gehouden tussen de medewerker financieel beheer, belast met fiscale werkzaamheden en de klantcoördinator bij de Belastingdienst. Dit neemt niet weg dat er op inhoud discussie kan ontstaan over bepaalde casussen en ingenomen standpunten.

Gemeente Kaag en Braassem heeft in 2014 een convenant Horizontaal Toezicht (hierna: HT) gesloten met de Belastingdienst. Door verandering van de werkwijze bij de belastingdienst, wordt dit convenant niet oneindig verlengd, maar kan de gemeente de doorontwikkeling naar het HT oppakken en verder inrichten.

Op dit moment werken wij aan onze eigen fiscale interne beheersing en streven wij naar de doorontwikkeling naar een nieuw convenant Horizontaal Toezicht. Dit streven past in de voorbeeldfunctie van de gemeente. Kaag en Braassem handelt naar de geest van het Horizontaal Toezicht door het in overleg te treden met en zoveel mogelijk transparantie te bieden aan de Belastingdienst.

6. Afsluiting

Met het vastleggen van de Tax Code en het fiscale beleid van de gemeente Kaag en Braassem in dit fiscaal beleidskader is de basis gelegd voor het nader in te richten TCF. De doelstellingen en randvoorwaarden in dit beleidskader dragen bij aan een nadere ontwikkeling, controle en evaluatie van het gevoerde fiscale beleid. Het TCF wordt de komende periode in lijn met dit beleidskader verder opgebouwd en geoptimaliseerd.