

Fiscaal Beleidskader

Gemeente Zwolle



1. Inleiding en aanleiding

Fiscaliteit betreft de belastingmiddelen welke afgedragen of teruggevraagd worden van het Rijk (rijksbelastingen). Voor lokale overheden en dus ook voor gemeente Zwolle is fiscaliteit een belangrijk onderwerp wat 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 Zwolle hiermee omgaat.

Gemeente Zwolle 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 boeten). Gemeente Zwolle 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 Zwolle 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, welke 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 Zwolle op de belastingmiddelen.

Het fiscaal beleidskader heeft als doel inzicht te geven over de wijze waarop de gemeente Zwolle omgaat met de fiscaliteit en haar fiscale verantwoordelijkheden. Door de Tax Code 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, wat 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 Zwolle. Deze Tax Code dient als richtlijn bij het nemen van beslissingen ten aanzien van fiscale kwesties. De gemeente Zwolle 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 Zwolle 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 Zwolle 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 actief gezocht naar standpunten welke tot de meest gunstige doch pleitbare fiscale uitkomsten leiden bij de gemeente. Indien het een pleitbaar standpunt (van materieel belang) betreft, stemt gemeente Zwolle hierover af met de Belastingdienst en vraagt indien noodzakelijk extern advies. Gemeente Zwolle werkt voortschrijdend aan een verbetering van de interne fiscale beheersing en streeft alles in acht nemende naar het minimaliseren van de fiscale risico's. Indien er een fiscaal risico is gesignaleerd zal hierover intern actief worden geïnformeerd.

2.2 Fiscale doelstellingen en uitgangspunten

De geformuleerde Tax Code is vertaald in de volgende fiscale doelstellingen, welke de gemeente Zwolle 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. Integreeren van de fiscale processen binnen de P&C-cyclus van de gemeente. Uitgangspunt is hierbij dat de 3 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 Zwolle 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 Zwolle binnen de door haar opgestelde kaders opereert. Dit wordt hieronder beschreven in een lijst van geformuleerde randvoorwaarden.

Gemeente Zwolle hanteert als randvoorwaarden van haar fiscale beleid de volgende uitgangspunten:

- Het bestuur en management is zich bewust van de voorbeeldfunctie van gemeente Zwolle 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 worden deze mutaties gerapporteerd aan het MTZ;
- Beschrijving en vastlegging van fiscale taken en verantwoordelijkheden om de fiscale verplichtingen van de organisatie te waarborgen (bijlage 1 en TCF);
- Het beschrijven van de fiscale werkwijze en geïmplementeerde fiscale beheersmaatregelen welke zoveel mogelijk worden aangesloten op de bestaande bedrijfsprocessen;¹
- Fiscaal bewustzijn binnen de organisatie, dat wil zeggen dat de relevante medewerkers² tenminste op hoofdlijnen weten wat er speelt, mogelijke fiscale risico's kunnen signaleren en weten waar zij terecht kunnen met fiscale vragen;
- Gezamenlijk voor de gemeente Zwolle de fiscale risico's identificeren, beheersen en kansen te benutten;
- 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 de gemeente Zwolle de fiscale doelstellingen bereikt 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

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 financieel adviseurs, financieel experts, planeconomen en HR-medewerkers.

- 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.

2.5 Verbonden partijen

De gemeente Zwolle participeert in meerdere verbonden partijen, zoals verschillende Gemeenschappelijke Regelingen, vennootschappen, een stichting en een vereniging. Onder een verbonden partij wordt verstaan een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin gemeente Zwolle 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 bij verbonden partijen jaarlijks middels een korte fiscale vragenlijst een gesprek te voeren met de verbonden partijen om de fiscale stand van zaken door te nemen. Eventuele fiscale risico's worden hiermee voortijdig 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 2^e lijn en 3^e lijn

Er zullen altijd beheersmaatregelen in de vorm van controles zoals steekproeven achteraf in de 2^e lijn worden uitgevoerd. 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 beheersmaatregelen in de 2^e lijn en hoe wordt omgegaan met de uitkomsten van uitgevoerde controles is vastgelegd in het TCF. Hierbij wordt in lijn met PDCA door de fiscalist (2^e lijn) jaarlijks aan het eind van het kalenderjaar de actuele fiscale actielijst met een verslaglegging over de uitgevoerde fiscale werkzaamheden aan het afdelingshoofd financiën toegezonden. Dit ter toetsing van de afgesproken voortgang van de vastgestelde beheersmaatregelen en fiscale (nieuwe) acties. De 3^e lijn (VIC) rapporteert verbijzonderde uitgevoerde controles op gebied van fiscaliteit aan het verantwoordelijk afdelingshoofd van de 2^e lijn. Het afdelingshoofd houdt toezicht op de uitvoering van eventuele aanbevelingen door 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 interne fiscalist eventueel met behulp van een externe fiscalist. 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 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 interne fiscalist. 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 Zwolle. In een dergelijk geval bespreekt de interne fiscalist de benodigde acties eerst met het afdelingshoofd financiën. Het afdelingshoofd financiën bepaalt of de financieel directeur wordt ingeschakeld.

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. Ook biedt vroege signalering ruimte om afwegingen te maken. Zo kan gekozen worden voor het inwinnen van advies 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. Gemeente Zwolle kiest er vooralsnog voor om geen fiscale check op de stroom van stukken in te regelen. Deze verantwoordelijkheid ligt bij de steller en verantwoordelijk manager om tijdig fiscaal advies in te winnen.

4.2 Interne fiscalist

De interne fiscalist is voor de ambtelijke organisatie het aanspreekpunt en verantwoordelijk voor alle in het TCF opgenomen belastingmiddelen. Ook brengt de fiscalist advies uit op de ad-hoc vragen vanuit de organisatie. Tevens is de interne fiscalist het aanspreekpunt voor alle contacten met de Belastingdienst (m.u.v. reguliere aangiften). De fiscalist 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 interne controle

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 1^e of 2^e lijn. De 1^e lijn zijn de medewerkers in het primaire proces, de 2^e lijn is de fiscalist of fiscaal medewerker. De verantwoordelijkheden van interne controle bevinden zich in de 3^e lijn en zien niet op een inhoudelijke fiscale beoordeling. De 3^e lijn kan de uitvoering van de vastgestelde beheersmaatregelen in de 2^e lijn toetsen. Bij een dergelijke verbijzonderde interne controle wordt gerapporteerd aan het verantwoordelijk afdelingshoofd die toeziet op de uitvoering in de 2^e lijn. De rol van verbijzonderde interne controle is opgenomen in het TCF.

4.4 Fiscale teams

Voor de belastingmiddelen loonheffing en omzetbelasting bestaat een fiscaal team. Deze teams bestaan uit een aantal vaste betrokkenen en een flexibele schil. De teams worden geleid door de interne fiscalist die de agenda vaststelt en de overleggen achteraf vastlegt.

4.5 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 interne fiscalist, een fiscaal medewerker en de businesscontrollers. Eens per kwartaal zal dit gremium samenkomen, waarbij de businesscontrollers input leveren 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 Zwolle 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 aangiften, schriftelijke bezwaren, schriftelijke verzoeken en mailverkeer. Gemeente Zwolle 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 interne fiscalist en de klant coördinator bij de Belastingdienst. Dit neemt niet weg dat er op inhoud discussie kan ontstaan over bepaalde casussen en ingenomen standpunten.

Gemeente Zwolle heeft geen (individueel) convenant Horizontaal Toezicht (hierna: HT) gesloten met de Belastingdienst. Op dit moment werkt de gemeente Zwolle aan haar eigen fiscale interne beheersing en wordt nog geen HT-traject gestart. De toekomst kan uitwijzen of een HT-convenant, alles in overweging nemende, meerwaarde heeft. Een dergelijk convenant past in de voorbeeldfunctie van de gemeente Zwolle, om deze reden wordt in de werkwijze gehandeld in de geest van het Horizontaal Toezicht door het in overleg 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 Zwolle 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.