



## Fiscaal beleidsplan provincie Utrecht

### 1. Inleiding, doelstelling en begripsomschrijving

#### 1.1 Inleiding

In dit beleidsplan wordt het fiscaal beleid beschreven met betrekking tot de wetgeving op het gebied van de Rijksbelastingen inclusief het BTW-compensatiefonds. Met het opstellen van het fiscaal beleidsplan geeft de provincie Utrecht invulling aan de fiscale strategie voor het convenant Horizontaal Toezicht.

In het fiscaal beleidsplan zijn onder meer de visie, de doelstellingen en uitgangspunten inzake de fiscaliteit en de relatie met de Belastingdienst beschreven.

#### 1.2 Doelstelling

Het doel van dit fiscaal beleidsplan is het beschrijven van het fiscaal beleid zodat dit kan worden verankerd in het beleid en de processen van de provincie Utrecht. Hiermee wordt het fiscaal bewustzijn onder de medewerkers van de provinciale organisatie gestimuleerd. Dit is van belang om de fiscale wet- en regelgeving juist toe te kunnen passen, zodat wordt voldaan aan de fiscale verplichtingen. Hiermee worden eveneens onnodige kosten van belastingen en bijkomende kosten zoals belastingrente vermeden.

#### 1.3 Begripsomschrijving

In dit beleidsplan wordt verstaan onder:

- a. Horizontaal Toezicht (HT): een samenwerkingsmodel waarbij de provincie Utrecht en de Belastingdienst samenwerken om de kwaliteit van belastingaangiften en declaraties bij het BTW-compensatiefonds te verbeteren zodat onder andere onnodige controles worden verminderd.
- b. Tax Control Framework (TCF): het geheel van interne en externe afspraken, beleid en maatregelen voor een optimale beheersing van de fiscale processen binnen de provincie Utrecht;
- c. Fiscale kerngroep: het overleg- en adviesorgaan dat erop is gericht om de fiscale wet- en regelgeving door de provincie juist en volledig toe te passen;
- d. Verbijzonderde Interne Controle (VIC): interne controle heeft als doel om onvolkomenheden in de procesbeheersing en de uitvoering tijdig op te sporen en te corrigeren. VIC is het op onafhankelijke wijze vaststellen of de interne controlemaatregelen worden uitgevoerd en voldoende werken.

### 2. Horizontaal Toezicht

In 2012 heeft de provincie Utrecht met de Belastingdienst een convenant Horizontaal Toezicht afgesloten. In het kader van de Doorontwikkeling Horizontaal Toezicht (DHT) is in 2023 een nieuw convenant Doorontwikkeld Horizontaal Toezicht gesloten voor een periode van drie jaar. In mei 2026 zal dit Convenant wederom voor een periode van drie jaar worden verlengd.

### 3. Reikwijdte

Conform artikel 216 van de Provinciewet stellen Provinciale Staten bij verordening de uitgangspunten voor het financiële beleid, alsmede voor het financiële beheer en voor de inrichting van de financiële organisatie

vast. De verordening waarborgt dat aan de eisen van rechtmatigheid, verantwoording en controle wordt voldaan. Het fiscaal beleid en daarmee ook de strategie maakt deel uit van de zogenoemde financiële verordening. Fiscaal beleid is een belangrijk onderdeel van het financiële beleid en is hiermee in overeenstemming.

De reikwijdte van de fiscale strategie omvat de:

- ✓ Omzetbelasting en BTW-compensatiefonds (BCF);
- ✓ Loonbelasting;
- ✓ Vennootschapsbelasting.

De provincie Utrecht heeft haar doelstelling(en) beschreven in het document *Organisatievisie 2026 - 2030*<sup>1</sup>, waarin de vier sporen 'richting, sturing, samenhang en rust' centraal staan. Dit plan is organisch, waarbij er nog steeds uitvoering wordt gegeven aan de invulling hiervan. De fiscaliteit is belegd in het domein Bedrijfsvoering, Informatie en Organisatie (BIO).

#### **4. Fiscale visie en strategie**

De provincie streeft naar een financieel duurzaam, transparant en toekomstbestendig fiscaal beleid dat ondersteunend is aan haar provinciale missie: *“bouwen aan een gezonde, groene, duurzame, inclusieve en aantrekkelijke provincie voor en met onze inwoners, bezoekers, ondernemers en de generaties na ons”*.

Met deze fiscale visie wordt richting gegeven aan de wijze waarop de provincie Utrecht haar inkomsten beheert, inzet en verantwoordt, binnen de wettelijke kaders en met oog voor maatschappelijke effecten.

Op basis van de fiscale visie definieert de provincie Utrecht haar fiscale strategie als volgt:

*‘De provincie Utrecht heeft als doel te streven naar een adequaat beheersingssysteem voor fiscale processen, waarbij voldaan wordt aan de betreffende wet- en regelgeving. Hierbij is het standpunt dat op een efficiënte, optimale en transparante wijze wordt omgegaan met fiscale kansen en risico’s, waarbij de risicobereidheid van de provincie Utrecht laag is. De provincie Utrecht draagt daarnaast haar fair share aan belasting af en houdt rekening met haar maatschappelijke positie. Hierbij is het van belang de verstandhouding met de Belastingdienst goed te houden. Dat sluit de mogelijkheid van discussie niet uit, noch dat we het als provincie oneens kunnen zijn met de Belastingdienst (‘agree to disagree’)*’.

Daarbij worden onderstaande richtlijnen gehanteerd:

- ✓ De provincie Utrecht wil onnodige kosten van belastingen beperken;
- ✓ Iedereen die is betrokken in het fiscale proces of die verantwoordelijk is voor de fiscaliteit heeft een proactieve houding, wat zich uit in een hoog signaleringsniveau, het mogen en kunnen aanspreken van collega’s, het mogen en durven aangeven van het ‘niet-weten’ en doen wat is beloofd;
- ✓ Fiscale dilemma’s worden transparant besproken binnen de Fiscale Kerngroep. Het management voert actief beleid op kennis, transparantie en moedigt medewerkers hiertoe aan;
- ✓ De provincie Utrecht hanteert een zuivere interpretatie van de wet- en regelgeving die ook operationeel praktisch en proportioneel uitvoerbaar is. De provincie doet niet aan fiscale grensverkenning. Daar waar

---

<sup>1</sup> [Presentatie Organisatievisie 2026-2030.pptx](#)

het schuurt of richting fiscale grensverkenning gaat, overlegt de provincie Utrecht met de Belastingdienst om tot een realiseerbare uitvoering te komen;

- ✓ De provincie Utrecht staat voor een rechtvaardige belastingheffing (fair share). Wat betaald moet worden, wordt tijdig betaald. Echter, niet meer belasting wordt betaald dan noodzakelijk is, het 'agree tot disagree' is indien noodzakelijk een acceptabele professionele positie.

## 5. Doel fiscaal beleidsplan

Het opstellen, communiceren en naleven van dit fiscaal beleidsplan moet leiden tot:

- ✓ (Verder) inzichtelijk en beheersbaar maken van de fiscale risico's en het benutten van fiscale kansen (professionalisering van de fiscale bedrijfsvoering);
- ✓ Het vergroten en up-to-date houden van fiscale kennis en het fiscaal bewustzijn binnen de organisatie;
- ✓ Het aanreiken van duidelijke richtlijnen en ondersteuning ten behoeve van de medewerkers om zo bij te dragen aan de uitvoering van de fiscale strategie;
- ✓ Het juist, volledig en tijdig voldoen aan de belastingplicht (compliance);
- ✓ Het besef dat fiscaliteit ondersteunend is aan de maatschappelijke en politieke verantwoordelijkheden van de provincie, hierbij rekening houdend met de voorbeeldfunctie die zij heeft;
- ✓ Heldere, transparante en eenduidige communicatie over fiscaliteit, zowel intern als extern.

## 6. Fiscaal beleid

Het fiscale beleid van de provincie Utrecht komt voort uit de fiscale strategie en bestaat uit de volgende 7 doelstellingen:

1. Het opstellen en indienen van aanvaardbare (juist, volledige en tijdige) aangiften en declaraties BTW-compensatiefonds en deze ook tijdig betalen;
2. Zorgen voor de inrichting van bedrijfsprocessen op een manier waardoor de provincie Utrecht tijdig, juist en volledig verantwoording kan afleggen over haar fiscale beleid (in control zijn);
3. Onderhouden van een open relatie met de Belastingdienst, waarbij:
  - ✓ de door de Belastingdienst gevraagde informatie zo snel mogelijk, volledig en eenduidig wordt verstrekt;
  - ✓ aan de Belastingdienst actief inzicht wordt verstrekt m.b.t. alle relevante feiten en omstandigheden;
4. In afstemming met de Belastingdienst vaststellen van fiscale duiding van discussiepunten;
5. Het optimaal benutten van fiscale kansen, zonder daarbij de grenzen op te zoeken;
6. Het inrichten en onderhouden van een organisatie waarin in kwantitatieve en kwalitatieve zin voldoende fiscale kennis aanwezig is;
7. Het voldoen aan wet- en regelgeving.

Bij het behalen van de doelstellingen zijn de volgende randvoorwaarden van belang:

- ✓ Het bestuur en management is zich ervan bewust dat het versterken van fiscaal bewustzijn en het creëren van draagvlak hiervoor een top down benadering vereist;
- ✓ Fiscale advisering is ondersteunend bij de uitvoering van de provinciale taken;
- ✓ Als iets fiscaal (wettelijk) niet toegestaan is, is dit leidend voor de verdere uitvoering van de provinciale taken;
- ✓ Fiscale processen zijn integraal onderdeel van de bedrijfsprocessen;
- ✓ Fiscale processen en werkinstructies zijn beschreven;

- ✓ Fiscale taken, rollen en verantwoordelijkheden zijn duidelijk beschreven en vastgelegd;
- ✓ Binnen de organisatie kunnen de medewerkers op hoofdlijnen fiscale aandachtspunten signaleren en weten zij waar zij intern advies kunnen inwinnen;
- ✓ Medewerkers zijn zich bewust van het feit dat zij werkzaam zijn bij een overheidsorganisatie (voorbeeldfunctie).

## **7. Fiscale besluitvorming**

Om tijdig te kunnen sturen op de fiscale mogelijkheden is het van belang dat fiscaliteit integraal onderdeel is van het besluitvormingsproces. Besluitvorming rondom fiscaliteit doet zich binnen provincie Utrecht op verschillende niveaus en binnen diverse processen voor. De provincie streeft ernaar dat de fiscale besluitvorming gestructureerd en op een verantwoorde wijze plaatsvindt. Richtlijnen hieromtrent worden uitgesplitst in een afwegingskader en een besliskader.

### *7.1 Afwegingskader*

Het afwegingskader ziet toe op de totstandkoming van het besluit en betreft een inventarisatie van de fiscale kwestie, de probleemstelling, de oplossingen, opties en alternatieven en de overwegingen en de criteria. Bij de afweging van beslissingen met fiscale impact wordt gelet op de volgende criteria:

1. Financiële impact;
2. Organisatorische impact;
3. Kans van slagen (waarbij fiscale grensverkenning uitdrukkelijk wordt uitgesloten);
4. Maatschappelijke impact;
5. Impact op de relatie met de Belastingdienst;
6. Transparantie.

Binnen het afwegingskader van de provincie Utrecht worden de volgende richtlijnen in acht genomen:

- ✓ Van besluiten en beslissingen van substantiële omvang of bijzondere impact (situationeel te beoordelen op basis van advies van de fiscaal adviseur in afstemming met de primair verantwoordelijke), waarin de fiscale regelgeving niet direct voorziet en waarin een standpunt van de provincie Utrecht nodig is, worden de afwegingen om te komen tot een standpunt zorgvuldig vastgelegd in het fiscaal dossier;
- ✓ Relevante aspecten van de fiscale besluitvorming worden vastgelegd in het (fiscaal) dossier;
- ✓ Externe adviezen worden ingeroepen indien dit nodig wordt geacht aan de hand van een beoordeling van materialiteit en complexiteit. Externe adviezen worden navolgbaar en traceerbaar gearhiveerd;
- ✓ Afhankelijk van de uitkomst van bovengenoemde afwegingskader wordt in het kader van Horizontaal Toezicht de casus voorgelegd aan de Belastingdienst.

### *7.2 Besliskader*

Ten aanzien van het besliskader voor fiscale besluitvorming bestaan de volgende richtlijnen, waarbij te allen tijde in lijn volgens het convenant Horizontaal Toezicht wordt gehandeld:

- ✓ Beslissingen worden genomen door vorenstaande afwegingscriteria te wegen en te waarderen. De afweging leidt tot een standpuntbepaling.
- ✓ Het besluit over een standpuntbepaling vindt plaats in overleg met de Fiscale Kerngroep/SIM Financiën/Teamleider Financiën;
- ✓ Standpunten moeten pleitbaar en verdedigbaar zijn. Het bewust ontduiken van fiscale wet- en regelgeving wordt nadrukkelijk uitgesloten evenals het opzetten van fiscale constructies;

- ✓ Extern advies wordt ingewonnen als de Fiscale kerngroep en/of fiscaal adviseur dat nodig acht;
- ✓ Discussiepunten worden zo snel mogelijk afgestemd met de Belastingdienst ter fiscale duiding;
- ✓ De vastgestelde mandaten zijn leidend voor de beslissingsbevoegdheid. Vereist is een pleitbaar standpunt dat niet ingaat tegen fiscale wet- en regelgeving. Dit houdt in dat de Fiscale Kerngroep altijd is geconsulteerd en instemt met het in te nemen fiscale standpunt.

### *7.3 Fiscale paragraaf*

Bestuurlijke stukken die ter informatie en/of besluitvorming aan Gedeputeerde Staten (GS) of Provinciale Staten (PS) worden aangeboden, bevatten een financiële paragraaf waarin ook de (eventuele) fiscale aspecten zijn opgenomen. Deze bestuurlijke stukken worden volgens een vastgestelde werkwijze en checklist vooraf gescreend door o.a. de adjunct concern Controller en de concernadviseur Financiën.

### *7.4 Documentatie van fiscale informatie*

Ten aanzien van de documentatie van fiscale informatie gelden de volgende richtlijnen:

- ✓ Fiscale informatie betreft alle documenten van fiscale aard, evenals documenten waarin fiscale kwesties aan bod komen;
- ✓ De organisatie is zodanig ingericht dat fiscale informatie en besluitvorming zorgvuldig wordt gedocumenteerd, zodat het voor iedereen toegankelijk is en eenvoudig te raadplegen;
- ✓ De teamleider Financiën, beheer en advies (FBA) is primair verantwoordelijk voor de documentatie en bewaking van het dossier. De operationele verantwoordelijkheid ligt bij de fiscaal adviseurs.

## **8. Organisatie**

De organisatiestructuur is zodanig ingericht dat duidelijk is wie verantwoordelijk is voor welke onderdeel en welke bevoegdheden daarbij horen. In onderstaand overzicht zijn de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden weergegeven.

<b>Functie/rol</b>	<b>Verantwoordelijkheid</b>
Provinciale Staten (PS)	Stellen de financiële kaders vast.
Gedeputeerde Staten (GS)	Stellen het Fiscaal Beleidsplan 2026 vast en zijn eindverantwoordelijk voor de uitvoering daarvan binnen de fiscale wet- en regelgeving.
Portefeuillehouder Financiën	Bewaakt het beleid namens GS.
Directeur Bedrijfsvoering, Informatie en Organisatie (BIO)	Integraal ambtelijk opdrachtgever
Strategisch Inhoudelijk Manager Financiën (SIMMER Financiën)	Is eindverantwoordelijk voor de inhoudelijke resultaten van een portfolio en de beschikbaar gestelde middelen en de advisering aan het bestuur.
Teamleiders Planning, control & advies (PCA) en Financiën, beheer & advies (FBA)	Ambtelijk verantwoordelijk voor de organisatorische borging en de juiste uitvoering van het fiscaal beleid (dat valt onder Financien, beheer & advies).
Fiscale Kerngroep	De Kerngroep heeft een adviserende rol op het gebied van fiscaliteit.
Fiscaal adviseur	Verantwoordelijk voor de interne fiscale advisering, aanspreekpunt fiscale zaken en contactpersoon richting Belastingdienst. De fiscale functie is geplaatst binnen het Team Financiën, beheer & advies (FBA) en omvat 2,6 FTE.
Adviseur financiële administratie	Verantwoordelijk voor het indienen van fiscale aangiftes (omzetbelasting en vennootschapsbelasting), archivering en bewaking van het aangiftedossier.
Teamleider Mens en Organisatie (MEO)	Verantwoordelijk voor het in de lijn aansturen m.b.t. de invulling van de fiscale verantwoordelijkheid op het gebied van loonheffingen.
Salarisadministrateur	Verantwoordelijk voor de uitvoering van fiscale aangiftes, archivering en bewaking van het aangiftedossier (met betrekking tot de loonheffingen).
Teamleiders, programmamanagers, projectleiders, beleidsmedewerkers, domeinmanagers (hierna te noemen: budgethouders)	Primair verantwoordelijk voor een tijdige en juiste toetsing van de inhoudelijke voorstellen die zij doen aan het bestuur. Dit betekent dat zij de fiscaal adviseur vooraf horen te betrekken bij hun voorstellen en plannen.
Business controller	Draagt zorg voor bewaking van rapportage over doelen, risico's en middelen vanuit de domeinen en programma's.
Financial controller	Begeleidt en adviseert de budgethouders bij de totstandkoming van alle P&C producten op financieel gebied.
Projectcontroller	Ondersteunt de opgave, het programma en/of het project waarvoor de projectcontroller werkt.
Team AO/IC	Ambtelijk verantwoordelijk voor de verbijzonderde interne controle (VIC) op de administratieve organisatie / interne beheersing, van de in het VIC-plan in scope genomen processen. Het VIC-plan wordt jaarlijks door GS vastgesteld.

## 8.1 Doelstelling fiscale kerngroep

De Fiscale Kerngroep is erop gericht dat de fiscale wet- en regelgeving door de provincie juist en volledig wordt toegepast. Zij brengt de fiscale risico's in kaart alsmede de mogelijke beheersmaatregelen om deze risico's te verkleinen of te voorkomen. Door de Fiscale Kerngroep ontstaat een bredere borging van het fiscale beleid en de vraagstukken die daarbinnen spelen of gespeeld hebben (collectief geheugen door gebruik te maken van elkaars kennis). Tenslotte wordt het fiscaal bewustzijn binnen de organisatie, met name binnen het management, gestimuleerd.

De doelstelling van de Fiscale Kerngroep is 'het leveren van inspraak, kennis en advies bij fiscale vraagstukken'.

Het bestaan van de kerngroep zorgt voor een aantal belangrijke voordelen:

- ✓ Actief kunnen sturen aan de voorkant van het proces;
- ✓ Duidelijkheid bij het maken van fiscale afspraken met andere partijen;
- ✓ Een gedegegen basis bij het voorleggen van stukken aan GS, PS en de Belastingdienst.

Het management wordt indien nodig periodiek geïnformeerd om zodoende de fiscale actualiteiten tijdig in de processen mee te nemen. Actieve informatieverstrekking naar de domeinen is van belang om fiscaal bewustzijn te creëren.

### 8.1.1. Opzet fiscale kerngroep

De Fiscale Kerngroep komt maandelijks bijeen om advies-, besluitvormings- en informatievraagstukken te bespreken.

De leden van de Fiscale Kerngroep bestaan uit een vaste kern en een flexibele schil. De vaste kern bestaat uit de Concerncontroller, de fiscaal adviseurs, de teamleider Financiën, beheer & advies en/of de Strategisch Inhoudelijk Manager. De flexibele schil kan bestaan uit een beslissingsbevoegde, een inhoudelijk verantwoordelijke, een financieel deskundige en een juridisch deskundige. Daarnaast kunnen andere dan hiervoor genoemde personen aanvullende kennis leveren. Per bijeenkomst wordt door de vaste kern de deelnemers van de flexibele schil geselecteerd. Eventueel worden externe specialisten uitgenodigd of (later) geconsulteerd.

### 8.1.2. Verslaglegging door fiscale kerngroep

Per bijeenkomst wordt vooraf een agenda opgesteld en nadien een (kort) verslag gemaakt. Periodiek evalueert de fiscale kerngroep de volgende onderwerpen:

- ✓ Fiscale adviezen en geadviseerde projecten;
- ✓ Verslag bedrijfsgesprek Belastingdienst;
- ✓ Fiscale monitoringsresultaten;
- ✓ Status fiscale organisatie (kennis, kunde).

## 9. Risicomanagement

### 9.1. Risicobereidheid

Uitgangspunt in het risicomanagement is dat de provincie Utrecht de belastingregels in redelijkheid toepast en rekening houdt met de bedoeling van de wetgever. De provincie benut de fiscale mogelijkheden vanuit doelmatig oogpunt, zodat de daarmee behaalde besparingen kunnen worden ingezet voor andere maatschappelijke doelstellingen. De provincie is zich bewust van haar maatschappelijke positie. Bij een redelijke wetstoepassing past daarom niet dat wordt gestuurd op het kunstmatig verlagen van de effectieve belastingdruk. Hierbij hoort een terughoudend fiscaal

beleid, waar geen ruimte is voor kunstmatige constructies met als enige doel het besparen van belastingen zonder dat er zakelijke gronden voor aanwezig zijn.

De materialiteit van de Belastingdienst in het kader van een aanvaardbare aangifte is lager dan de materialiteit voor de jaarrekening. Dit houdt in dat de Belastingdienst hogere eisen stelt dan de accountant. Feitelijk kent de fiscale wet- en regelgeving - in tegenstelling tot overige posten in de jaarrekening - geen formele materialiteitsgrens. De provincie is bij wet verplicht een aanvaardbare aangifte in te dienen. Met de term aanvaardbare aangifte maakt de Belastingdienst duidelijk wanneer een aangifte als 'goed genoeg' kan worden aangemerkt. Dat is concreet het geval als deze voldoet aan wet- en regelgeving en vrij is van materiële fouten. Elke fiscaal foute euro leidt dan in essentie tot een niet aanvaardbare aangifte.

Risicomanagement is voor de provincie noodzakelijk om haar doelstellingen te realiseren, om meer zekerheid te verkrijgen over haar fiscale positie en zorg te dragen dat een aanvaardbare aangifte wordt ingediend. Gezien de omvang van de activiteiten en daaruit voortvloeiende fiscale verplichtingen, ontstaan echter onvermijdelijk gangbare fiscale risico's in de processen. Om alle genoemde redenen is de Provincie bereid zeer beperkt risico's te accepteren waarbij de risicobereidheid is vastgesteld op 'mijndend'. Dit wordt ook passend geacht in relatie tot de plicht van de Provincie om verantwoord met belastingen om te gaan. Binnen publieke organisaties is het 'three lines' model gebruikelijk, bedoeld om de fiscale functie te beheersen. Dit model wordt nader toegelicht in bijlage 1.

## **10. Controle en evaluatie**

Ten aanzien van controle op en evaluatie van dit fiscaal beleidsplan gelden de volgende doelstellingen en richtlijnen:

- De teamleiders PCA en FBA zijn belast met de controle op naleving van de kaders zoals weergegeven in dit beleidsplan;
- De jaarlijkse toets met betrekking tot de vennootschapsbelasting voor alle (nieuwe) activiteiten van de provincie Utrecht wordt altijd afgestemd met een extern fiscaal adviseur, omdat het hier zeer specifieke kennis betreft;
- In overleg met de externe accountant/team AO/IC wordt in het interne controleplan bepaald welke processen in het betreffende jaar worden ge-audit;
- De Belastingdienst en de provincie Utrecht bespreken periodiek, maar minstens jaarlijks, de actuele fiscale aandachtspunten en de uitkomsten van de fiscale monitoring.

## **11. Ingangsdatum**

Dit fiscaal beleidsplan geldt met ingang van 1 mei 2026 c.q. datum vaststelling door Gedeputeerde Staten.

## **12. Ontwikkeling/verantwoording fiscaliteit**

Over de ontwikkelingen rond fiscaliteit van de provincie Utrecht wordt het bestuur in de producten van de Planning en Control cyclus voor zover van toepassing geïnformeerd.

## **13. Toetsing/actualisering**

Dit fiscaal beleidsplan wordt tenminste eenmaal per bestuursperiode getoetst aan de actualiteit en waar nodig herzien. Bij verandering in wet- en regelgeving wordt dit beleidsplan op zo kort mogelijke termijn na de ingangsdatum van de nieuwe wet- en regelgeving aangepast en ter vaststelling aan GS voorgelegd.

## Bijlage I      Three 3 Lines model binnen de provincie Utrecht<sup>2</sup>

De processen worden, met toepassing van risicoanalyses, beheerst op drie niveaus:

- ✓ De eerste lijn, waar beheersmaatregelen in het proces worden ingeregeld (al dan niet geautomatiseerd) en het management toeziet op naleving en effectiviteit;
- ✓ De tweede lijn, die het proces als geheel en de werking van de eerstelijns maatregelen monitort. Als de risico's afwijken van wat wordt beoogd, stimuleert zij de eerste lijn tot aanpassingen;
- ✓ De derde lijn, die de samenwerking van de eerste en tweede lijn beoordeelt en helpt verbeteren, met onderzoeken in lijn met de doelstelling van de provincie.

### **1. Eerstelijns rollen (onder verantwoordelijkheid van het management):**

- ✓ De eerste lijn geeft leiding en sturing aan acties (inclusief risicomanagement) en de inzet van middelen om de doelstellingen van de organisatie te realiseren;
- ✓ Zij blijft voortdurend in dialoog met het bestuursorgaan en rapporteert over geplande, werkelijke en verwachte resultaten die gekoppeld zijn aan de doelstellingen van de organisatie; en risico;
- ✓ De eerste lijn ontwikkelt en onderhoudt passende structuren en processen voor het beheer van activiteiten en risico (inclusief interne beheersing, project control en beleids control);
- ✓ Zij zorgt dat de verwachtingen op het gebied van wet- en regelgeving en ethiek worden ingelost.

In de eerste lijn is de verantwoordelijkheid voor de getrouwheid en rechtmatigheid van de transacties binnen de eigen processen belegd en de verantwoordelijkheid voor kwalitatieve analyse en toelichting op P&C producten. De eerste lijn heeft een belangrijke rol, namelijk de signaleringsfunctie. Voor fiscaliteit is het van groot belang om vroeg te signaleren dat er potentiële fiscale risico's en kansen spelen. Door deze signalering worden namelijk de meeste fouten voorkomen en kunnen kansen benut worden. Betrokkenheid van de fiscaal adviseur, voordat overeenkomsten gesloten worden, verhoogt de kans van effectieve advisering en voorkomt onzorgvuldigheid en het missen van kansen.

### **2. Tweedelijns rollen (w.o. fiscaal adviseur):**

De tweede lijn voorziet in aanvullende expertise, ondersteuning, monitoring en een kritische blik met betrekking tot risicomanagement, waaronder:

- ✓ De ontwikkeling, implementatie en voortdurende verbetering van risicomanagementpraktijken (inclusief interne beheersing) op het niveau van processen, systemen en entiteiten;
- ✓ Het realiseren van doelstellingen voor risicomanagement, zoals: naleving van wet- en regelgeving, en aanvaardbaar ethisch gedrag; interne beheersing; beveiliging van informatie en technologie; duurzaamheid; en kwaliteitsborging. De tweede lijn verstrekt analyses en rapporteert over de toereikendheid en effectiviteit van risicomanagement (inclusief interne beheersing en kwaliteit).

De tweede lijn is namens de provincie Utrecht het aanspreekpunt voor alle in het fiscaal statuut opgenomen belastingmiddelen (zowel intern als naar de Belastingdienst toe).

### **3. Derdelijns rollen (concern control):**

- ✓ Legt primair verantwoording af aan het bestuursorgaan en blijft onafhankelijk van de verantwoordelijkheden van het management;

---

<sup>2</sup> [PS2022FAC22-02-Rapport-Controllerstatuut.pdf](#)

- ✓ Communiceert onafhankelijke en objectieve assurance en adviezen aan het management en het bestuursorgaan met betrekking tot de toereikendheid en effectiviteit van governance en risicomanagement (inclusief interne beheersing) om het realiseren van doelstellingen van de organisatie te ondersteunen en continue verbetering te bevorderen en te faciliteren;
- ✓ Rapporteert aantasting van de onafhankelijkheid en objectiviteit aan het bestuursorgaan en voert waar nodig waarborgen in;

De derde lijn voert audits uit op de werking van de verbijzonderde interne controlewerkzaamheden en voert thema audits uit. Zij beoordeelt periodiek het stelsel van maatregelen uit dit fiscaal beleidsplan en legt verantwoording af aan directie c.q. GS. Daarnaast dient de derde lijn (voor de mate waarin ze in staat) de inconsistenties in de opzet, het bestaan en de werking van het fiscaal statuut te analyseren en zichtbaar te maken.

In het kader van het three lines model kan als vierde lijn worden gezien: de organisaties die namens Provinciale Staten belast zijn met het toezicht op de provinciale organisatie namelijk, de externe accountant en de Randstedelijke Rekenkamer. Concern control is verantwoordelijk voor de afstemming tussen de lijnen.