Bloemendaal

Fiscaal statuut 2023

Februari 2023
V3

Bloemendaal

Inhoud

1 Inleiding 3

1.1 Financiële verordening 3

1.2 Reikwijdte 3

2 Fiscaal beleid 4

2.1 Visie en uitgangspunten 4

2.2 Ambitie en doelstellingen 2022-2026 4

2.3 Relatie met de belastingautoriteiten 5

2.4 Vuistregels 5

3 Fiscale besluitvorming 6

3.1 Afwegingskader 6

3.2 Besliskader 6

4 Risicomanagement 8

4.1 Risicobereidheid 8

4.2 Uitvoering 8

4.3 Fiscale verantwoording 9

5 Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden 10

5.1 Three lines of defense 10

5.2 Gemeenteraad 10

5.3 College 10

5.4 Managementteam 10

5.5 Lijnmanagement en procesverantwoordelijke budgethouders 10

5.6 Fiscaal Kernteam 11

5.7 Verbijzonderde interne controle 11

1 Inleiding

In dit document is de fiscale strategie (hierna: strategie) van de gemeente Bloemendaal (hierna: de gemeente) beschreven. In de strategie komt tot uiting welke fiscale kaders en doelen de gemeente zichzelf stelt en welk beleid zij gaat voeren deze kaders en doelen te realiseren. Inzicht in de strategie geeft de gemeente, maar ook andere belanghebbenden zoals de Belastingdienst, een beeld van de houding en het beoogde fiscale gedrag van de gemeente en haar medewerkers.

De strategie is uitgewerkt door het management en geeft daarbij invulling aan het begrip 'tone-at-the-top'. Omdat de strategie in een bredere context wordt gedeeld met belanghebbenden, zowel binnen als buiten de gemeente, worden onderdelen ter verduidelijking uitgebreider omschreven dan wellicht opportuun is.

1.1 Financiële verordening

Het fiscaal beleid en daarmee ook de strategie maakt deel uit van de zogenoemde financiële verordening. In de Gemeentewet en andere Rijksbesluiten is geregeld hoe het college en de gemeenteraad met elkaar omgaan. Omdat dit algemeen geformuleerde regelingen zijn, is aanvullend lokaal maatwerk nodig. De aanvullende regels – die de raad zelf moet vaststellen – horen thuis in de financiële verordening. De verordening wordt ook wel de verordening 212 genoemd, een verwijzing naar het artikel in de Gemeentewet dat de verordening verplicht stelt.

Met de verordening regelt de raad op hoofdlijnen de spelregels voor het financieel beleid, de financiële organisatie en het financieel beheer en heeft zo invloed op procedures rondom en vormgeving van het financiële proces. Zonder een nadere uitwerking laat de raad de invulling over aan het college. De door de raad vastgestelde verordening wordt door de gemeente gepubliceerd.

1.2 Reikwijdte

De reikwijdte van de fiscale strategie ziet naast de gemeente zelf ook op verbonden partijen waarin zij een 100% belang heeft. De fiscale strategie omvat de toepassing binnen de gemeente van de wetgeving op het gebied van Rijksbelastingen inclusief die van de wet op het BTW Compensatiefonds. In de fiscale strategie wordt verwezen naar het Tax Control Framework (hierna: TCF), het convenant Doorontwikkeling Horizontaal Toezicht (hierna: DHT), het opleidingsplan en het controleplan van de gemeente. Alhoewel ze onderdeel uitmaken van de fiscale strategie worden deze niet beschreven in dit document. Het convenant DHT ziet alleen op de gemeente Bloemendaal.

2 Fiscaal beleid

2.1 Visie en uitgangspunten

Het fiscale beleid van de gemeente is gericht op het realiseren van de maatschappelijk doelen die door de gemeente zijn afgesproken. De gemeente handelt in overeenstemming met (fiscale) wet- en regelgeving vanuit haar plicht maatschappelijk verantwoord met belastingen om te gaan. Zij houdt daarbij rekening met het doel en de strekking van de nationale en de internationale wetgeving ten aanzien van de Rijkbelastingen en het BTW Compensatiefonds. Dit betekent dat de letterlijke tekst van de belastingwet niet alleen doorslaggevend hoeft te zijn.

Verantwoord met belastingen omgaan betekent ook dat geen structuren worden opgezet waarvan belastingbesparing het hoofddoel is. Structuren worden slechts aangegaan als en wanneer deze een reëel maatschappelijk doel dienen. Dit is het geval als de fiscale gevolgen hiervan evenredig zijn aan de maatschappelijk gevolgen, zowel in kwalitatieve zin (qua complexiteit) als in kwantitatieve zin (qua financiële impact).

Uitgangspunten van het fiscale beleid:

1. het blijven voldoen aan wet- en regelgeving;
2. aangiften zijn juist, tijdig en volledig ingediend;
3. het optimaal benutten van kansen en mogelijkheden, zonder daarbij de grenzen op te zoeken;
4. het verkrijgen van fiscale zekerheid;
5. de gemeente is in staat, zowel intern als extern, tijdig, juist en volledig verantwoording over haar fiscale beleid af te leggen.

2.2 Ambitie en doelstellingen 2022-2026

De gemeente heeft voor aankomende jaren op meerdere gebieden een ambitieus programma op het gebied van wonen, energie of leefbaarheid, zoals ook blijkt uit het coalitieakkoord van 1 juli 2022 <klik>. Een adequate invulling van de fiscaliteit borgt zowel mogelijke kansen als risico's en draagt bij aan een effectieve ambtelijke organisatie. De huidige financiële situatie van Bloemendaal is goed, maar er komt een aantal forse uitdagingen aan. Uitgegaan wordt van een evenwichtige en sluitende begroting en een meerjarig perspectief van goed financieel beheer. Het hebben van een werkend TCF of een convenant DHT past in deze lijn.

De fiscaliteit is belegt in het domein bedrijfsvoering. De gemeente heeft voor de periode 2023 tot en met 2026 de volgende fiscale ambitie en doelstellingen geformuleerd:

1. de gemeente heeft de ambitie uitgesproken met de Belastingdienst een convenant DHT af te sluiten. Alvorens het convenant kan worden afgesloten wordt een DHT Haalbaarheidsonderzoek uitgevoerd. Dit onderzoek is in het 4e kwartaal van 2022 gestart en wordt in het eerste kwartaal 2023 afgerond. De gemeente heeft per 1/4/2023 inzicht in haar fiscale positie en is zij in staat verbetertrajecten te starten;
2. de gemeente voldoet uiterlijk 1/8/2023 aan de toelatingscriteria DHT, zodat de gemeente een Horizontaal Toezicht convenant met de Belastingdienst kan afsluiten;
3. binnen de bedrijfsvoering zijn fiscale beheersmaatregelen ingebouwd zodat potentiële fiscale risico's en impact zo veel mogelijk zijn beperkt, maar ook om fiscale kansen zoveel mogelijk te kunnen benutten;
4. Als onderdeel van het TCF is per 1/5/2023 een grondslagendocument en een controleplan fiscaliteit beschikbaar;
5. de gemeente heeft per 1/3/2023 een inventarisatie gemaakt van het bestaande en het wenselijke fiscale kennisniveau per rol en/of afdeling binnen de gemeente;
6. Het college zal de nota grondbeleid actualiseren. In de nota staat hoe om te gaan met gemeentelijk onroerend goed. Fiscaliteit is hier een onderdeel van. De actualisering van de nota staat gepland in 2023/2024.

2.3 Relatie met de belastingautoriteiten

De gemeente hecht belang aan een goede relatie met de belastingautoriteiten. De gemeente communiceert open en constructief met de Belastingdienst over fiscale aangelegenheden, inclusief de benadering van belastingen zoals in deze strategie is vastgelegd. De gemeente heeft de ambitie haar convenant Horizontaal Toezicht met de Belastingdienst te verlengen. De kerntermen daarbij zijn: wederzijds vertrouwen, begrip en transparantie.

Na het tekenen van het convenant, verricht de gemeente werkzaamheden die moeten leiden tot bevindingen over de juistheid en volledigheid van de aangifte, waarbij de monitoring van het TCF belangrijk is. De Belastingdienst en de gemeente bespreken periodiek de actuele fiscale aandachtspunten, de fiscale risicoanalyse, de uitkomsten van de fiscale monitoring en eventuele materiële risico's en verstoringen die van invloed zijn op de aangifte. Voor de gemeente heeft een convenant voordelen, omdat in de actualiteit kan worden gewerkt (de Belastingdienst belooft een snellere terugkoppeling over standpunten) en dat op basis van vertrouwen over de beheers- en controlemaatregelen van de gemeente minder vaak en ook minder verticaal wordt gecontroleerd. Vanzelfsprekend blijven rechten en plichten op basis van wet- en regelgeving van toepassing.

2.4 Vuistregels

Onderstaande vuistregels zijn bedoeld om in een bepaalde situatie situationeel en richtinggevend te kunnen handelen.

- De gemeente sluit niet uit dat vanuit het maatschappelijk belang voor de burgers binnen de gemeente in dossiers een fiscaal scherpe koers wordt gekozen, mits deze een logische redeneerlijn kent en niet (fiscaal) juridisch al is uitgesloten. De fiscale koers moet probleemloos, transparant en zonder voorbehoud aan zowel interne belanghebbenden als wel extern aan de Belastingdienst kunnen worden gecommuniceerd. Als het gevoelsmatig tot weerstanden leidt, dan zou dit al een teken kunnen zijn dat fiscaal een te scherpe koers wordt gevaren.
- 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 en met het management. Het management voert hier actief beleid op en moedigt medewerkers aan dit te doen.
- De gemeente hanteert een zuivere interpretatie van de wet- en regelgeving die ook binnen wet- en regelgeving operationeel praktisch en proportioneel uitvoerbaar is. Daar waar het schuurt of richting fiscale grensverkenning gaat, overlegt de gemeente met de Belastingdienst om tot een realiseerbare uitvoering te komen.
- De gemeente staat voor een rechtvaardige belastingheffing. Wat betaald moet worden, wordt tijdig betaald. Echter niet meer belasting wordt betaald dan noodzakelijk is, zelfs als de Belastingdienst het niet eens is met het standpunt van de gemeente. Het 'agree tot disagree' is indien noodzakelijk een acceptabele professionele positie.

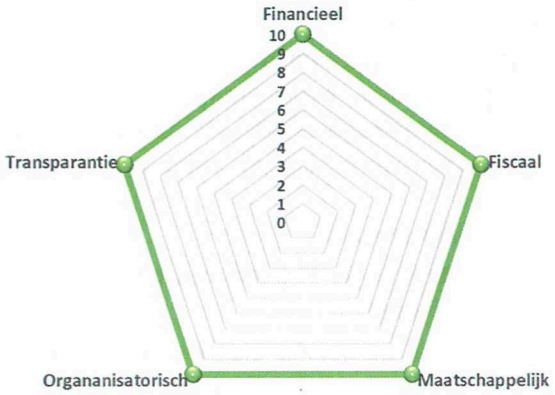
3 Fiscale besluitvorming

In de besluitvorming binnen de gemeente komen de fiscale mogelijkheden tot uitdrukking. Om tijdig te kunnen sturen op de fiscale mogelijkheden is het van belang dat fiscaliteit integraal onderdeel is van het proces van het tot stand komen van een besluit. Besluitvorming rondom fiscaliteit of besluitvorming met fiscale aspecten doet zich binnen gemeente op verschillende niveaus en binnen diverse processen voor. De gemeente streeft ernaar dat de fiscale besluitvorming gestructureerd en op een verantwoorde wijze plaatsvindt. Richtlijnen hieromtrent worden uitgesplitst in een afwegingskader en een besliskader.

3.1 Afwegingskader

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

- Financieel
- Fiscaal
- Maatschappelijk
- Organisatorisch
- Transparantie



3.2 Besliskader

- Beslissingen worden genomen door vorenstaande afwegingscriteria te wegen. De afweging leidt tot een standpuntbepaling.
- Bij beslissingen met fiscale impact is het uitgangspunt dat een fiscaal pleitbaar standpunt wordt ingenomen op advies van het fiscaal kernteam.
- Fiscaal advies moet worden ingewonnen indien:
  a) de gemeente twijfelt of zij in staat is de fiscale gevolgen van haar handelingen juist in te schatten,
  of
  b) een nieuwe inkomende geldstroom ontstaat,
  of
  c) een duurzame (financiële) verplichting of samenwerking wordt aangegaan,
  of
  d) een nieuwe kredietaanvraag of investeringsvoorstel wordt gedaan,
  of
  e) bij beslissingen met een fiscale impact van meer dan € 100.000,- (te betalen belasting of daarin begrepen belasting),
  of
  f) een risico bestaat op ernstige reputatieschade indien de fiscale handelswijze achteraf door de Belastingdienst wordt afgekeurd.

  Het is de Senior financieel beleidsmedewerker in overleg met Concerncontrol of kan worden volstaan met een advies vanuit de eigen organisatie of dat een advies van een extern bureau noodzakelijk is. Het advies maakt als fiscale paragraaf deel uit van het besluit.
- Fiscale grensverkenning wordt hierbij uitdrukkelijk uitgesloten.

- Als het fiscale kernteam een ander standpunt dan de Belastingdienst pleitbaar en verdedigbaar acht, kan worden afgeweken van het standpunt van de Belastingdienst. In dit geval heeft de gemeente geen zekerheid over de fiscale positie.
- De vastgestelde mandaten zijn leidend voor de beslissingsbevoegdheid. Beslissingen moeten passen binnen de grenzen van de Regeling mandaat, volmacht en machtiging en de Regeling Budgetbeheer van de gemeente Bloemendaal. De beslissingsbevoegde kan, na overleg met de Senior financieel beleidsmedewerker, bij een individuele casus besluiten af te wijken van de fiscaal meest optimale uitwerking, mits dit binnen de beslissingsverantwoordelijkheid van de Regeling budgetbeheer past, waarbij voldoende rekening is gehouden met de mogelijke politieke en financiële risico's. Vereist is een pleitbaar standpunt dat niet ingaat tegen fiscale wet- en regelgeving. Dit houdt in dat het fiscale kernteam/Concerncontrol hierbij altijd is geconsulteerd en instemt met het in te nemen fiscale standpunt.

4 Risicomanagement

4.1 Risicobereidheid

Uitgangspunt in het risicomanagement is dat de gemeente de belastingregels in redelijkheid toepast en rekening houdt met de bedoeling van de wetgever. De gemeente benut de fiscale mogelijkheden vanuit doelmatig oogpunt, zodat de daarmee behaalde besparingen kunnen worden ingezet voor andere maatschappelijke doelstellingen. De gemeente 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.

Het is goed te weten dat de materialiteit van de Belastingdienst in het kader van een aanvaardbare aangifte lager is 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 gemeente 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 gemeente 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 gemeente bereid zeer beperkt risico's te accepteren waarbij de risicobereidheid is vastgesteld op 'mijdend'. Dit wordt ook passend geacht in relatie tot de plicht van de gemeente om verantwoord met belastingen om te gaan.

4.2 Uitvoering

Voor het zoveel mogelijk beperken van fiscale risico's draagt de gemeente zorg dat:

1. Fiscale verplichtingen zijn gewaarborgd (tijdige betaling belastingschuld, tijdige aangifte);
2. Bij investeringen fiscale risico's zoveel mogelijk vooraf worden beheerst en fiscale kansen tijdig worden gesignaleerd door tijdige inschakeling van interne en extern experts;
3. Een adequaat controleplan werkzaam is;
4. Tijdig de mogelijke geschilpunten met de Belastingdienst worden gedetecteerd door vóór of uiterlijkbij het doen van de aangifte de geschilpunten voor te leggen (om zoveel mogelijk zekerheid te verkrijgen over de fiscale positie);
5. Kennis, kunde en bemensing op afdoende niveau is;
6. Een goed werkend Tax Control Framework (TCF) is ingericht en dat zij investeert in een goede opzet en werking van het TCF. De werking van het TCF wordt jaarlijks besproken met het management en maatregelen worden genomen het TCF in lijn te brengen met de risicobereidheid van de gemeente;
7. Zij voldoet aan haar compliance verplichting zoals deze is opgedragen door de wetgever. Mocht blijken dat niet wordt voldaan aan de compliance verplichting dan wordt een verbetertraject gestart. Indien een incident optreedt welke invloed heeft op de aangifte, dan maakt zij hier melding van bij de Belastingdienst;
8. Bij het mogelijk kunnen realiseren van een groot financieel voordeel de fiscaal voordelige routes te onderzoeken en dit af te stemmen met de Belastingdienst. Dit is een gecalculeerd risico waarmee tevens wordt geborgd dat de gemeente een verdedigbaar besluit neemt. Voor kleinere

financiële voordelen wordt zoveel mogelijk gewerkt volgens de vastgestelde procedures en processen tenzij het management beslist dat de inspanning kleiner is dan het financiële voordeel;

9. Bij veranderingen in wet- en regelgeving de realiteit fiscaal opnieuw wordt getoetst aan de uitgangspunten.

4.3 Fiscale verantwoording

Jaarlijks bespreekt Concerncontrol en het fiscaal kernteam met het management de volgende onderwerpen:

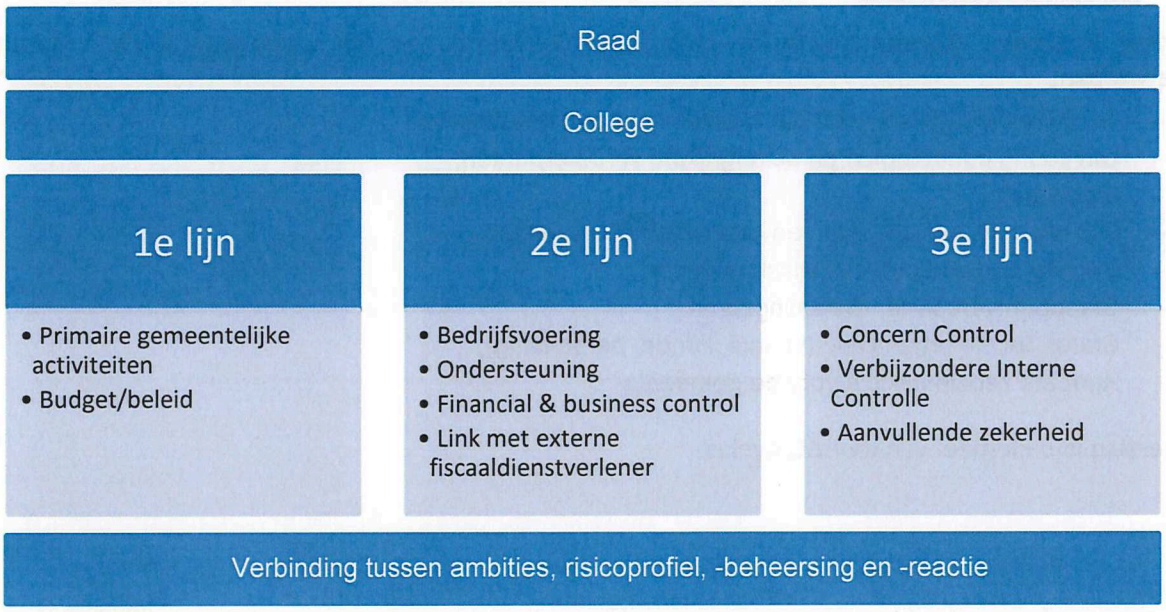
- Aangiften (tijdigheid, juistheid, volledigheid en betaalstatus);
- Uitvoering controleplan en belangrijkste verbeterpunten;
- Incidenten;
- Overzicht fiscale adviezen en geadviseerde projecten;
- Verslag bedrijfsgesprek Belastingdienst;
- Standpuntverschillen Belastingdienst;
- Status fiscale organisatie (kennis, kunde, bemensing);
- Kenbare fiscale risico's voor de gemeente.

Het verslag is onderdeel van de P&C cyclus.

5 Taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden

5.1 Three lines of defense

De organisatie van het fiscaal risicomanagement gaat op basis van het three lines of defense model.



5.2 Gemeenteraad

De gemeenteraad is het hoogste bestuursorgaan in de gemeente. Het algemeen bestuur van de gemeente. De leden van de gemeenteraad (raadsleden) nemen alle beslissingen die voor de gemeente van belang zijn. Bijvoorbeeld over onderwijs, nieuwbouw of de hoogte van de belastingen. De raadsleden bepalen de belangrijkste punten van het beleid van de gemeente. Ze controleren of het college van burgemeester en wethouders (college van B&W) het beleid goed uitvoert. De leden van de gemeenteraad maken de begroting en controleren het financiële jaarverslag van de gemeente.

5.3 College

Het college, bestaande uit de burgemeester en de wethouders, vormt het dagelijks bestuur en legt verantwoording af aan de raad. Het college biedt de raad ter informatie eens per jaar, via de P&C-cyclus in de paragraaf bedrijfsvoering, een notitie aan over het fiscaal beleid. Het college tekent het convenant horizontaal toezicht met de Belastingdienst.

5.4 Managementteam

Het strategisch managementteam geeft in de lijn sturing aan de invulling van de verantwoordelijkheid van het teammanagement, ook ten aanzien van de fiscale aspecten. Fiscale kansen en risico's maken ook onderdeel uit van de P&C cyclus of gaan daar onderdeel van uitmaken voor zover dat nog niet het geval is. Concerncontrol is verantwoordelijk voor het TCF en de doorlopende verbetering, ten minste jaarlijks en voor naleving van wet- en regelgeving.

5.5 Lijnmanagement en procesverantwoordelijke budgethouders

De domeinmanager is verantwoordelijk voor en eigenaar van de processen die plaatsvinden binnen zijn domein, inclusief de fiscale aspecten die hiermee samenhangen. Dit betekent dat de domeinmanager fiscaal gezien verantwoordelijk is voor:

- Het bij twijfel over fiscale impact of bij gebrek aan kennis over fiscale zaken raadplegen van het fiscale kernteam, al dan niet via een financieel adviseur;

- De verantwoording van kosten op de kostenplaats waar het budget voor deze kosten is begroot. Ditzorgt voor een juiste afhandeling van de btw;
- De gegevens met betrekking tot belastingheffing derden.
- Het informeren van het fiscaal kernteam als de aard van de activiteiten op een kostenplaats gaat wijzigen of isgewijzigd;
- Het raadplegen van fiscaal kernteam als nieuwe activiteiten worden gestart zodat zij de fiscale impact daarvan kan vaststellen;
- Het zorgdragen dat het fiscaal bewustzijn, het kennisniveau op adequaat niveau is.

5.6 Fiscaal Kernteam

Het fiscale kernteam binnen de gemeente is erop gericht dat alle belangrijke beslissingen rond belastingaangelegenheden worden beoordeeld en dat de gemeente aan haar belastingverplichtingen voldoet. Het team is verantwoordelijk voor:

- De inrichting en onderhoud TCF;
- De afstemming met de Belastingdienst;
- Onderhoud van de fiscale strategie in overleg met het management;
- Het fiscaal bewustzijn in de gemeente;
- Voldoende kennis bij de teams en levert haar bijdrage aan het kennisplan van de gemeente;
- De juiste fiscale posities vennootschapsbelasting en btw in de jaarrekening;
- Tijdige betaling van de belastingschuld.

Het kernteam is adviseur en coördinator richting het management, de bedrijfsonderdelen en de Belastingdienst. Daarnaast is het kernteam aanspreekpunt voor belasting-aangelegenheden voor andere interne en externe belanghebbenden. Het kernteam is een multidisciplinair, zelfsturend team met medewerkers uit verschillende teams zodat fiscale kennis in brede zin binnen de gemeente is geborgd.

Het kernteam rapporteert aan Concerncontrol van de gemeente. Het kernteam maakt indien haar eigen kennis tekort schiet gebruik van externe belastingadviseurs. Dit gebeurt om een second opinion te krijgen over belangrijke fiscale vraagstukken, gebruik te maken van specialistische kennis, een beter begrip te krijgen van nieuwe belastingwetgeving en assistentie te verkrijgen bij het opzetten en aanpassen van fiscale beheersprocessen. Met name wanneer sprake is van een ingewikkeld issue of van grote onzekerheid rond een issue, worden externe adviseurs ingeschakeld om te assisteren. Periodiek worden actualiteitensessies met externe adviseurs gehouden of worden kennisgerichte trainingen gevolgd. Het kernteam komt per kwartaal bij elkaar waarbij de fiscale verantwoording aan het management als leidraad wordt genomen. De externe adviseur heeft kennis van het fiscaal statuut en wordt gehouden te handelen conform het fiscaal beleid van de gemeente.

5.7 Verbijzonderde interne controle (VIC)

VIC stelt buiten de lijn van de afdeling vast of de interne controlemaatregelen (controle binnen de processen) zijn uitgevoerd en voldoende hebben gewerkt. Met behulp van de verbijzonderde interne controle wordt op een onafhankelijke wijze de naleving van interne controlemaatregelen, waaronder de fiscale, door de afdelingen getoetst.

Aldus vastgesteld in de vergadering van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Bloemendaal van 27 juni 2023.

De burgemeester, De secretaris,