

Fiscaal Statuut Gemeente Nijmegen

Versie d.d. 7 december 2022

Samenvatting

In de inleiding wordt een korte toelichting gegeven waarom een fiscaal statuut wordt opgesteld en vastgesteld. In het eerste hoofdstuk worden de algemene uitgangspunten, de fiscale visie en doelstellingen die met de fiscale visie worden beoogd beschreven. In hoofdstuk twee worden de belastingwetten¹ opgesomd waar de Belastingdienst bij het afsluiten van het Horizontaal Toezicht Convenant toezicht op houdt. In hoofdstuk drie wordt de organisatiestructuur van de gemeente Nijmegen en de processen waar fiscaliteit een grote rol speelt toegelicht. Daarnaast wordt de functie van een Tax Control Framework uitgelegd. In hoofdstuk vier wordt beschreven hoe de verantwoordelijkheden zijn belegd. Hoofdstuk vijf geeft de wijze weer waarop een advies inzake fiscaliteit tot stand komt. Tot slot wordt in hoofdstuk zes uitgelegd hoe medewerkers of financiële adviseurs bij het geven van fiscaal advies worden toegerust om fiscale wet- en regelgeving op de juiste manier toe te passen.

¹ Rijksbelastingen.

Inhoudsopgave

Samenvatting	2
Inleiding	4
Hoofdstuk 1: Algemene uitgangspunten	5
1.1 Fiscale visie	5
1.2 Doelstellingen	5
Hoofdstuk 2: Wettelijke kaders	6
Hoofdstuk 3: Organisatie	7
3.1 Processen	7
3.2 Tax Control Framework	8
Hoofdstuk 4: Fiscale signalering en verantwoordelijkheden	9
Hoofdstuk 5: Fiscale besluitvorming	10
5.1 Afwegingskader	10
5.2 Besliskader	10
Hoofdstuk 6: Informatievoorziening en kennis	11

Inleiding

De fiscaliteit betreft de belastingmiddelen welke afgedragen of teruggevraagd worden van het Rijk (rijksbelastingen).

In 2013 is het Horizontaal Toezicht (hierna: HT) voor het eerst tussen de gemeente Nijmegen en de Belastingdienst afgesloten. Het HT is een vorm van samenwerking die gebaseerd is op basis van begrip, vertrouwen en transparantie.

In 2020 heeft de Belastingdienst aan de gemeente Nijmegen aangegeven dat met ingang van 1 januari 2023 nieuwe uitgangspunten gaan gelden voor het HT. In het verleden werden de verantwoordelijkheden voor het doen van een juiste, tijdige en betrouwbare aangifte bij de organisaties zelf neergelegd. Bovendien waren organisaties verplicht om ingenomen standpunten waarover verschil van mening zou kunnen ontstaan tijdig met de Belastingdienst af te stemmen. Deze uitgangspunten blijven ongewijzigd. De focus van de Belastingdienst wordt in de nieuwe vorm verlegd naar een verscherpt “toezicht”. Het verscherpt toezicht houdt in dat organisaties meer moeten aantonen of ze fiscaal in control zijn.

In de nieuwe vorm van het HT moet de organisatie beschikken over een gedocumenteerde en vastgelegde fiscale strategie. De fiscale strategie vormt een overkoepelende visie over hoe binnen de organisatie wordt omgegaan met de fiscale vraagstukken.

Het doel van dit fiscaal statuut is om uitgangspunten vast te stellen over “hoe Gemeente Nijmegen wenst om te gaan met de fiscale wetgeving”.

Gemeente Nijmegen wil met het fiscaal statuut en interne beheersmaatregelen voorkomen dat fiscale fouten worden gemaakt. De reden hiervan is dat dergelijke fouten kunnen leiden tot navorderingen of naheffingen van belastinggeld (eventueel met boetes). Gemeente Nijmegen wil “aan de voorkant” fiscale vraagstukken binnen de kaders van de wet onderzoeken en van een goede oplossing voorzien.

Het fiscaal statuut van de Gemeente Nijmegen bevat een totaaloverzicht van de vastgelegde kaders en richtlijnen die binnen de gemeente Nijmegen worden gehanteerd bij het oplossen van fiscale vraagstukken. De fiscale visie en doelstellingen worden toegelicht en ook worden handvatten beschreven die gelden om te komen tot fiscale besluitvorming van de organisatie. Daarnaast worden de bevoegdheden beschreven en hoe de medewerkers toegerust worden om tijdig fiscale aandachts- actiepunten te signaleren en op te lossen.

Door de kaders en richtlijnen op het fiscaal gebied vast te leggen is een betere sturing, controle en evaluatie van het gevoerde beleid mogelijk. Daarnaast kunnen risico's respectievelijk kansen op fiscaal gebied nog beter worden (h)erkend. De risico's worden dan zoveel mogelijk geminimaliseerd en de kansen geoptimaliseerd. Het fiscaal statuut is daarnaast een goed instrument om zowel binnen als buiten de organisatie verantwoording af te leggen.

Het statuut wordt voor een periode van drie jaren vastgesteld door het College en wordt jaarlijks getoetst aan de actualiteit en mocht het nodig zijn, veranderd.

Hoofdstuk 1: Algemene uitgangspunten

De fiscale visie is het uitgangspunt bij het nemen van fiscale beslissingen. Hierbij kan worden gedacht aan het formuleren van standpunten bij het oplossen van fiscale vraagstukken en de houding van de gemeentelijke organisatie in relatie tot de Belastingdienst inzake ingenomen fiscale standpunten.

1.1 Fiscale visie

In overeenstemming met onze ambitie dat we een financieel gezonde gemeente nu en in de toekomst willen zijn, heeft de gemeente Nijmegen een fiscale visie geformuleerd:

- Binnen de geldende wet –en regelgeving minimaliseren van de belastingdruk om de beschikbare rijksmiddelen zo veel mogelijk ten gunste van het beleid, ten aanzien van de wettelijk opgedragen taken, te laten komen;
- In de geest van de fiscale wet werken zonder fiscale grenzen op te zoeken;
- Acceptabel risicobeleid voeren ten aanzien van fiscale kwesties;
- Goede relatie met de Belastingdienst met open en transparantie communicatie over fiscale kwesties waar verschillen in standpunten kunnen ontstaan.

Inperken van fiscale risico's door aan wettelijke verplichtingen te voldoen & kansen optimaal te benutten binnen de geest van de wet. Mede vanuit ons publiekrechtelijk karakter willen we transparant zijn in ons handelen en hebben we risicobeheersing hoog in ons vaandel staan. Zekerheid is wenselijk om onaangename verrassingen, zoals een naheffing op initiatief van de fiscus, te voorkomen. Het staat ons als belastingplichtige wel vrij de meest voordelige weg te kiezen mits deze wettelijk toegestaan is. De gemeente Nijmegen zoekt bewust niet de rand van de wetgeving op (met de daaraan gekoppelde onzekerheid) maar behoudt zich wel het recht voor, mits er een pleitbaar standpunt is, een andere visie op de wetgeving te hebben dan de interpretatie van de Belastingdienst (agree to disagree). Dat wil zeggen dat de mogelijkheid van rechtsgang naar de belastingrechter blijft bestaan als er sprake is van een verschil in standpunten tussen de Belastingdienst en de gemeente Nijmegen.

1.2 Doelstellingen

Binnen de fiscale visie heeft de gemeente Nijmegen een aantal doelstellingen geformuleerd.

1. Het inzichtelijk en beheersbaar hebben van fiscale risico's en kansen;
2. Het aanwezig zijn van fiscaal bewustzijn bij medewerkers;
3. Fiscale werkzaamheden verrichten volgens de wet- en regelgeving c.q. compliance;
4. Het tijdig en op een correcte wijze voldoen aan de diverse fiscale verplichtingen (het indienen van een aanvaardbare aangifte);
5. Het implementeren van fiscale (interne) doelmatige beheersmaatregelen via het TCF;
6. Integreren van de fiscale processen binnen de P&C-cyclus van de gemeente.

Hoofdstuk 2: 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 1968
- Wet op de Vennootschapsbelasting
- Wet op de Loonbelasting 1964
- Wet op het Btw-compensatiefonds (BCF)
- 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.

Hoofdstuk 3: Organisatie

De organisatie is onderverdeeld in bestuursorganen en afdelingen. De afdelingen zijn verdeeld in de categorieën beleidsmatig, bedrijfsmatig, ondersteuning, directie/GMT en bestuur. De Nijmeegse samenleving en (regionale) samenwerkingspartners staan om de gemeente heen (zie onderstaande organogram). Elk van deze onderdelen kent concrete activiteiten waarvoor binnen de gemeentelijke organisatie processen zijn beschreven. Binnen deze processen speelt in meer of mindere mate fiscaliteit een rol. In deze processen is rekening gehouden met de fiscale aandachtspunten.²

Per proces wordt inzicht verschaft in de fiscale aandachtspunten, de risico's de beheersmaatregelen en de verantwoordelijkheden.



3.1 Processen

De belangrijkste processen in de dagelijkse bedrijfsvoering waar fiscaliteit een rol speelt, worden voorzien van een risicoanalyse en procesbeschrijving specifiek op het gebied van fiscaliteit (denk aan debiteuren- en crediteuren en het personele proces). Voor deze processen geldt dat per proces inzicht wordt verschaft in:

- De relevante fiscale wet- en regelgeving;
- Aanwezige risico's;
- Beheersmaatregelen;
- Wie is waarvoor verantwoordelijk;
- Periodieke monitoring.

Bij veranderingen in het proces zal de fiscaliteit worden meegenomen om in control te blijven. Op basis van de werkprocessen zal de Gemeente Nijmegen de fiscale aandachtspunten verder uitwerken en beschrijven. Hierbij wordt ook de geïdentificeerde risico's, de beheersmaatregelen en controles vastgelegd. Deze beschrijving wordt onderdeel van het Tax Control Framework (hierna: TCF).

² De fiscale onderwerpen van de processen laten zich onderverdelen in: Omzetbelasting, Loonheffing, Verhuurderheffing, Energiebelasting, Overdrachtsbelasting en Vennootschapsbelasting.

3.2 Tax Control Framework (hierna: TCF)

Een TCF is een instrument van interne beheersing, specifiek gericht op de fiscale functie binnen een organisatie.

Met behulp van een TCF worden fiscale fouten voorkomen en fiscale kansen op tijd geïdentificeerd. Daarnaast zorgt de TCF dat aangiftes van alle genoemde belastingen juist, volledig en tijdig worden ingediend.

Het TCF is een dynamisch document dat doorlopend wordt geactualiseerd.

In het TCF wordt per proces (inkoop, verkoop, personeel) de procesbeschrijving, fiscale risico's en beheersmaatregelen uitgewerkt.

Een TCF draagt bij aan de verplicht gestelde financiële beleids- en beheersmaatregelen vanuit het Besluit Begroten en Verantwoorden (BBV).

Hoofdstuk 4: Fiscale signalering en verantwoordelijkheden

Fiscaal “in control zijn” begint bij het erkennen en herkennen van fiscale kwesties die spelen of kunnen afspelen. Bij het invullen van het HT is het van belang dat het fiscaal bewustzijn binnen alle lagen van de gemeentelijke organisatie voldoende aanwezig is. Onderstaande functionarissen hebben een belangrijke rol in het signaleren, oplossen van fiscale vraagstukken die zich kunnen voordoen bij de gemeente Nijmegen.

Intern fiscalist

Regulier lopende fiscale vragen worden verwerkt door de 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.

De (senior) adviseurs financiën & control

De (senior) adviseurs financiën & control signaleren, samen met de fiscaal jurist/coördinator fiscaliteit, de fiscale risico's en kansen en bepalen welke beheersingsmaatregelen getroffen moeten worden, teneinde fiscale boetes en naheffingen te voorkomen.

Fiscale commissie

De fiscale commissie is een groep waarbinnen grote fiscale kwesties die zich afspelen binnen de organisatie worden afgewogen, gemonitord en opvolgacties worden besproken. Dit is een extra fiscale beheersmaatregel om tijdig acties te kunnen uitvoeren. Eens per kwartaal zal deze commissie samenkomen, waarbij actuele beleidsontwikkelingen in de organisatie die fiscale gevolgen kunnen hebben worden besproken en beoordeeld.

Escaleren

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 Nijmegen. In een dergelijk geval bespreekt de interne fiscalist de benodigde acties eerst met de desbetreffende afdeling af. Het afdelingshoofd financiën bepaalt wie vervolgens wordt ingeschakeld.

Hoofdstuk 5: Fiscale besluitvorming

Bij fiscale besluitvorming is het van belang om op een goede manier tot beslissingen te komen. Bij het voorbereiden van een advies inzake een fiscaal onderwerp moeten specifieke afwegingen worden gemaakt waarnaar vervolgens een beslissing kan worden genomen. Hierbij moet duidelijk zijn welke afwegingen en beslissingen ten grondslag liggen aan besluiten van de gemeente Nijmegen over fiscale issues. De gemeente Nijmegen hanteert onderstaand afwegingskader en daarnaast een besliskader bij het opstellen van een fiscaal advies.

5.1 Afwegingskader

Voor de afweging geldt dat voor beslissingen met een fiscaal gevolg met onderstaande criteria rekening wordt gehouden:

- Vanuit de maatschappelijke doelstelling zal maatschappelijk verantwoord worden gehandeld, waarbij de impact wordt meegewogen;
- Financiële impact van de beslissing;
- Organisatorische impact van de beslissing en de benodigde middelen;
- Kans van slagen;
- Impact op de relatie met de Belastingdienst;
- Transparantie.

Bij de te maken afwegingen worden de volgende richtlijnen in acht genomen:

- De verantwoordelijke medewerker onderzoekt welke belangrijke fiscale vraagstukken aan de orde zijn;
- Als zich een relevante kwestie voordoet, wordt deze door de verantwoordelijke medewerker onderzocht. Als de medewerker t.a.v. de kwestie niet beschikt over voldoende kennis haalt hij de benodigde kennis (intern of extern) op;
- De fiscale kwestie dan wel de probleemstelling en de oplossingen, opties en alternatieven zullen helder worden geformuleerd en digitaal vastgelegd.

5.2 Besliskader

Ten aanzien van het besliskader voor fiscale besluitvorming bestaan de volgende richtlijnen:

- Beslissingen worden genomen op grond van vorenstaande afwegingscriteria;
- De projecteigenaar van de verschillende projecten is verantwoordelijk voor de standpunten en motivatie van de verschillende grondexploitaties;
- Beslissingen waarvan de verwachting bestaat dat de Belastingdienst een ander standpunt zou kunnen innemen, worden met de Belastingdienst afgestemd.

Hoofdstuk 6: Informatievoorziening en kennis

Om goed invulling te kunnen geven aan ieders taakuitoefening is het van belang dat de adviseurs financiën & control over actuele kennis en over correcte, volledige en tijdige informatie beschikken om fiscale vraagstukken te kunnen oplossen. De volgende uitgangspunten hanteren wij hiervoor:

- Medewerkers die te maken hebben met fiscale aspecten in hun taakuitvoering zijn er zelf verantwoordelijk voor om de juiste kennis en expertise op te doen of op te halen (intern of extern);
- Medewerkers die te maken hebben met fiscale aspecten in hun taakuitvoering wordt de mogelijkheid geboden om cursussen te volgen en/of bijeenkomsten bij te wonen;
- Medewerkers die te maken hebben met fiscale aspecten in hun taakuitvoering wordt de mogelijkheid geboden om regelmatig overleg te voeren met vakgenoten, waarbij elkaars vakkennis wordt uitgewisseld;
- De aandacht voor fiscale aspecten wordt ingebed in de organisatie door interne trainingen te verzorgen door de interne fiscalist.
- Bevindingen uit de verbijzonderde interne controles of andere controles moeten een lerend effect hebben, waarbij de (fiscale) kennis binnen de organisatie wordt verbeterd;
- De mogelijkheid wordt geboden om externe adviseurs in te schakelen.