

Nota fiscaal beleid provincie Drenthe 2020

Provinciale Staten van Drenthe;

gelezen het voorstel van Gedeputeerde Staten van Drenthe van 3 november 2020, kenmerk 45/5.8/2020002069;

gelet op artikel 216 van de Provinciewet;

BESLUITEN:

de Nota fiscaal beleid provincie Drenthe 2020 vast te stellen.

Dit besluit treedt in werking op 1 januari 2021.

Provinciale Staten voornoemd,

mevrouw drs. J. Klijnsma, voorzitter
mevrouw mr. drs. S. Buissink, griffier

Assen, 16 december 2020
Kenmerk: FPC/2020002628

Uitgegeven: 21 december 2020

Nota fiscaal beleid provincie Drenthe 2020**1. Inleiding, doelstelling en begrippenkader**

De nota fiscaal beleid vormt het fundament voor alle werkzaamheden op het vlak van fiscale sturing, - risicobeheersing en - compliance. In deze nota zijn de uitgangspunten van het fiscaal beleid door Gedeputeerde Staten (GS) vastgelegd. Deze uitgangspunten passen binnen en horen bij het financieel beleid van de provincie Drenthe, waarvan deze nota onderdeel uitmaakt.

Deze nota omvat tevens een beschrijving op hoofdlijnen van het fiscale beheersingsraamwerk (ook wel: Tax Control Framework, afgekort TCF) van de provincie Drenthe.

Het doel van deze nota fiscaal beleid is het verankeren van de fiscaliteit in het beleid en de processen van de provincie Drenthe. Dit kan op een goede manier gebeuren door duidelijke kaders te stellen voor de organisatie. Daarmee wordt het fiscaal bewustzijn bij de provinciale medewerkers gestimuleerd.

Fiscaal bewustzijn is nodig om te voorkomen dat investeringen in Drenthe onnodig meer kosten met zich meebrengen omdat de fiscale regels niet goed zouden worden toegepast.

Daarbij is het de bedoeling om fiscaliteit structureel aandacht te geven bij keuzes die in de organisatie worden gemaakt. De nota fiscaal beleid dient dan ook bij alle handelingen en processen waarbij fiscaliteit een rol speelt of kan spelen in acht genomen te worden. In de praktijk betekent dit dat de budgethouder, er zorg voor draagt dat er tijdig, in elk geval voordat definitieve (bestuurlijke) besluitvorming heeft plaatsgehad, een fiscale beoordeling plaatsvindt bij ontwikkeling, c.q. aanvang van belangrijke programma's of projecten (o.i.d.) Deze kan prima samenvallen met de totale financiële, juridische en personele beoordeling.

De nota fiscaal beleid vervult verder een belangrijke rol in de interne en externe communicatie over fiscaliteit, met name met de accountant en de Belastingdienst. Het is het kader waarnaar verwezen kan worden.

De nota fiscaal beleid is niet bedoeld als statisch document, noch alles omvattend. Veranderingen in strategie, beleid, bedrijfsvoering, gewijzigde wet- en regelgeving en dergelijke kunnen leiden tot aanpassingen.

1.1 begrippenkader

Budgethouder Degene die primair verantwoordelijk is voor de ontwikkeling en uitvoering van het project (met name teammanagers, programmamanagers, projectleiders, beleidsmedewerkers en directeuren) Financieel contactpersoon Aanspreekpunt, hiervoor aangewezen persoon binnen de afdeling FPC Fiscaal beheersingsraamwerk Het geheel van (interne en externe) afspraken, beleid en maatregelen ten behoeve van een optimale fiscale beheersing binnen de provincie Drenthe.

2. Horizontaal toezicht

De provincie Drenthe heeft met de Belastingdienst op 26 maart 2012 een Convenant Horizontaal toezicht gesloten. Het Convenant Horizontaal Toezicht ziet op alle Rijksbelastingen (inclusief het Btw-Compensatiefonds) en de invordering daarvan. Voor de provincie betreft dit met name – maar niet uitsluitend – de volgende drie belastingsoorten:

1. Vennootschapsbelasting
2. Omzetbelasting (inclusief het Btw-Compensatiefonds) en
3. Loonheffingen

Op basis van het Convenant Horizontaal Toezicht heeft de provincie zich ertoe verplicht:

- zorg te dragen voor een systeem van interne beheersing, interne controle en externe controle met als doel het opstellen en indienen van aanvaardbare aangiften;
- het tijdig betalen van belastingschulden en actieve melding aan de Belastingdienst wanneer deze zich voordoen;
- ingenomen of in te nemen relevante (fiscale) standpunten zo snel mogelijk voor te leggen aan de Belastingdienst. Het gaat daarbij om zaken waarover verschil van inzicht met de Belastingdienst kan ontstaan, door bijvoorbeeld een verschil in duiding van feiten of door wetsinterpretatie. De provincie Drenthe verstrekt aan de Belastingdienst actief inzicht in alle relevante feiten en omstandigheden, de standpunten en haar visie op de daarbij behorende rechtsgevolgen;
- het werken in de actualiteit te bevorderen. Aangiften over een verstreken tijdvak worden zo spoedig mogelijk na het verstrijken van dat tijdvak ingediend; en
- door de Belastingdienst gevraagde informatie zo snel mogelijk, volledig en eenduidig te verstrekken.

Afhankelijk van de omvang en kwaliteit van de fiscale interne beheersing en de daaraan gekoppelde fiscale beheersmaatregelen past de Belastingdienst de wijze waarop zij toezicht houdt hierop aan (hoe beter de interne beheersing, hoe minder toezicht). Het opzetten en onderhouden van interne beheersing is een voortdurend proces.

3. Fiscale visie

Hieronder is de fiscale visie van de provincie Drenthe geformuleerd. De fiscale visie ziet onder andere op:

- de fiscale strategie of fiscale koers
- de omgang met fiscale processen binnen de provincie Drenthe
- de houding ten aanzien van fiscale kwesties
- de verhouding met de belastingautoriteiten
- de houding betreffende fiscaliteit ten opzichte van derden
- het gewenste fiscaal gedrag, bestaande uit gedragskenmerken als:
 - risico-bewust
 - maatschappelijk verantwoord
 - afgewogen kritisch
 - optimalisatie fiscale mogelijkheden

De provincie Drenthe heeft haar fiscale visie en strategie als volgt nader ingekleurd:
De fiscaliteit is een afgeleide van de provinciale doelstelling 'Dienstbaar aan Drenthe'. Binnen deze doelstelling zal in openheid naar de Belastingdienst optimaal gebruik worden gemaakt van de fiscale mogelijkheden. De daarmee behaalde besparingen worden ingezet ten behoeve van de provinciale doelstellingen van de provincie Drenthe en haar inwoners.

De fiscale visie en strategie karakteriseren zich door de volgende elementen:

- transparantie richting de Belastingdienst
- voldoen aan betreffende wet en regelgeving
- adequaat beheersingssysteem voor fiscale processen
- gericht op een op de lange termijn zo optimaal mogelijk resultaat

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').

4. Fiscaal beleid

Het fiscale beleid vormt een belangrijk onderdeel van het financiële beleid en is hiermee in overeenstemming. Het fiscale beleid binnen de provincie Drenthe geeft aan wat we binnen onze fiscale visie en fiscale strategie willen bereiken.

De volgende fiscale operationele doelstellingen worden gehanteerd:

- a. het waarborgen van de fiscale verplichtingen van de organisatie (dit betreft vooral tijdig en juist aangifte doen, zonder voorbehouden);
- b. het scheppen van optimale omstandigheden ten behoeve van implementatie, uitvoering en handhaving van fiscaliteit;
- c. het zodanig inrichten van de organisatie zodat deze in staat is om fiscaal strategische keuzes te maken en er naar te handelen;
- d. het minimaliseren van fiscale risico's en het signaleren van fiscale kansen;
- e. het bewerkstelligen van een organisatie waarin in kwantitatieve en kwalitatieve zin voldoende fiscale kennis aanwezig is;
- f. het borgen dat bij veranderingen de realiteit fiscaal opnieuw wordt getoetst aan de uitgangspunten;
- g. toetsen of de fiscale uitgangspunten ook daadwerkelijk zijn uitgevoerd.

5. Fiscale besluitvorming

Besluitvorming rondom fiscaliteit of besluitvorming met fiscale raakvlakken doet zich binnen de provincie Drenthe op verschillende niveaus en binnen diverse processen voor. De fiscale besluitvorming vindt gestructureerd en op een verantwoorde wijze plaats. Richtlijnen zijn uitgesplitst in een afwegingskader en een besliskader.

5.1. 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. impact op de relatie met de fiscale autoriteiten (keerzijde)
5. maatschappelijke impact
6. transparantie

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

- de fiscale kwestie, dan wel de probleemstelling en de oplossingen, opties en alternatieven worden helder geformuleerd;
- 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 Drenthe nodig is, worden de afwegingen om te komen tot een standpunt zorgvuldig vastgelegd in het fiscaal dossier;
- relevante aspecten van de fiscale besluitvorming worden schriftelijk vastgelegd in het (fiscaal) dossier;
- externe adviezen worden ingeroepen indien dit nodig wordt geacht. Elke medewerker kan, waar het uit oogpunt van functie of taak relevant is, juridische of fiscale adviezen inwinnen of initiëren bij de financiële contactpersoon. De financieel adviseur schat, in overleg met de teammanager Financiën, Planning en Control, in of aanvullend extern advies nodig is.
- externe adviezen worden navolgbaar en traceerbaar gearchiveerd.

5.2. Besliskader

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

- beslissingen, waar de provincie Drenthe binnen geldende wet- en regelgeving een standpunt in kan nemen, worden genomen door vorenstaande afwegingscriteria te wegen en te waarderen; de afweging leidt tot een standpuntbepaling;
- in voorkomende gevallen kan door de fiscaal coördinator en adviseur worden bepaald of voor de standpuntbepaling advies van een externe fiscalist nodig is.
- standpunten moeten pleitbaar zijn en een slaagkans hebben van minimaal 50%. Het bewust ontduiken van fiscale wet- en regelgeving wordt nadrukkelijk uitgesloten;
- Het besluit over en eventuele afstemming met de Belastingdienst over een (al dan niet voorgenomen) standpuntbepaling vindt plaats door de fiscaal coördinator en adviseur.

6. Processen

De operationele activiteiten binnen de provincie Drenthe kennen onderdelen waarbij in meer of mindere mate fiscaliteit een rol speelt dan wel kan gaan spelen.

In grote lijnen zijn dit:

- Beheer en onderhoud/renovatie (realisatie/onderhoud infrastructurele werken, kunstwerken en dergelijke)
- Ver-/nieuwbouw vastgoed (inclusief aankoop/verkoop/verhuur vastgoed)
- Bedrijfsvoering

Het is van belang inzicht in deze processen en de daarbij spelende fiscale kwesties te hebben. Per proces verschaffen we inzicht in:

- welke onderdelen het proces omvat
- welke werkzaamheden eraan zijn gekoppeld
- welke randvoorwaarden er bestaan om deze werkzaamheden uit te voeren
- welke fiscale kwesties daarbij spelen
- welke procedure er gevolgd wordt
- wie de werkzaamheden uitvoert
- bij wie de verantwoordelijkheid voor het proces en/of de werkzaamheden ligt
- hoe de vastlegging plaatsvindt
- hoe de controle plaatsvindt.

De fiscale aspecten van de processen laten zich op hoofdlijnen onderverdelen in:

- a. vennootschapsbelasting
- b. omzetbelasting en Btw-Compensatiefonds (BCF)
- c. loonbelasting (sociale zekerheid)

Wij hebben deze fiscale aandachtspunten verankerd in de processen rond de fiscale aangiften voor de vennootschapsbelasting, omzetbelasting/BCF en loonbelasting.

Tevens wordt jaarlijks de fiscale jaarplanning voor het aankomende jaar opgesteld en – uiterlijk per 1 november – vastgesteld in de fiscale commissie.

7. Organisatie

De organisatiestructuur is zodanig ingericht dat helder is wie waarvoor verantwoordelijk is en wie in dat verband welke bevoegdheden toegedeeld krijgt. De ambtelijke en bestuurlijke verantwoordelijkheden zijn in onderstaand schema opgenomen.

Toedeling verantwoordelijkheden

Funcie	Verantwoordelijkheid
PS	Stelt het financieel beleid vast en controleert aan de hand van verantwoording via de P&C cyclus en tussentijdse besluitvorming of fiscale doelstellingen zijn behaald.
GS	Is eindverantwoordelijk voor de uitvoering van het fiscaal uitvoeringsbeleid en legt hierover als onderdeel van bestaande adviesprocedures en planning en control cyclus, verantwoording af aan PS.
Budgethouder	Ook verantwoordelijk voor juiste en volledige vastlegging in dossier
Portefuillehouder Financiën	Bewaakt het beleid namens GS
Directeur bedrijfsvoering	Integraal ambtelijk opdrachtgever en systeemverantwoordelijk
Teammanager Financiën, planning en control	Ambtelijk verantwoordelijk voor de organisatorische borging en de juiste uitvoering van het fiscaal beleid (dat valt onder het financieel beleid).
Fiscaal coördinator en adviseur	Verantwoordelijk voor de fiscale kennis binnen de provincie, aanspreekpunt fiscale zaken en contactpersoon richting Belastingdienst. De fiscale functie is geplaatst binnen het team Financiën Planning en Control.
Fiscaal administrateur	Verantwoordelijk voor de uitvoering van fiscale aangiftes, archivering en bewaking van het aangifte dossier.
Teammanagers, programmamanagers, projectleiders, beleidsmedewerkers, directeuren (hier te noemen: budgethouders)	Budgethouders zijn 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.

8. Informatie

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

- fiscale informatie betreft alle documenten van fiscale aard dan wel documenten waarin fiscale kwesties aan bod komen. Wanneer de fiscaal adviseur dat adviseert, worden in het voorstel worden de fiscale uitgangspunten en overwegingen opgenomen en toegelicht door de primair verantwoordelijke;
- de organisatie is zodanig ingericht dat fiscale informatie en besluitvorming zorgvuldig wordt gedocumenteerd, zodat het eenvoudig te raadplegen is;
- de budgethouder is primair verantwoordelijkheid voor de documentatie en bewaking van het dossier;

- er is een fiscale commissie, die periodiek bijeenkomt en waarin onder meer ontwikkelingen in toepasselijke wet- en regelgeving, alsmede jurisprudentie worden besproken en waar nodig geïmplementeerd binnen de provincie. Fiscaal relevante onderwerpen binnen de provincie worden in deze commissie eveneens besproken en waar nodig worden aandachts- en actiepunten vastgesteld en bewaakt. In de fiscale commissie zijn tenminste de volgende disciplines/afdelingen vertegenwoordigd:
 - FPC
 - P&O

In voorkomende gevallen kunnen tevens andere disciplines worden uitgenodigd.

- de teammanagers Financiën Planning en Control en Personeel & Organisatie zijn te allen tijde goed geïnformeerd over de fiscale aspecten en de fiscale risico's van de bedrijfsvoering en informeren de Gedeputeerde;
- Gedeputeerde Staten informeren de Provinciale Staten.

9. Controle en evaluatie

Ten aanzien van controle op en evaluatie van deze nota fiscaal beleid gelden de volgende doelstellingen en richtlijnen:

- de manager Financiën Planning en Control is belast met de controle op naleving van de kaders zoals weergegeven in deze nota;
- de fiscale aangifte vennootschapsbelasting wordt altijd afgestemd met en mede ingediend door een extern fiscaal adviseur, omdat het hier zeer specifieke kennis betreft.
- In overleg met de externe accountant wordt in het interne controleplan bepaald welke processen in het betreffende jaar worden ge-audit.

9.1. Ingangsdatum

Deze nota fiscaal beleid geldt met ingang van 1 januari 2021.

9.2. Ontwikkeling/verantwoording fiscaliteiten

Over de ontwikkelingen rond fiscaliteiten van de provincie Drenthe wordt door GS aan PS verantwoording afgelegd in de producten van de Planning en Control cyclus. Waar nodig wordt tussentijds gerapporteerd.

9.3. Toetsing/actualisering

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