

Controleplan proces heffen en innen gemeentelijke belastingen (ozb, riool en afvalstoffenheffing)

Inhoud

Inleiding	2
Het proces kader (frame)	2
Aandachtpunten controle 2022	3
Stappenplan controleaanpak	3
1. Controleopzet (doel en reikwijdte)	3
2. Risico's en beheersmaatregelen.....	4
3. Opzet, bestaan en werking van de beheersmaatregelen.....	4
4. Cijferanalyse, data-analyse en IT-controls	5
5. Het uitvoeren van gegevensgerichte controles / detail controles.....	6
6. Misbruik en oneigenlijk gebruik/ frauderisico	6
7. Rechtmatigheidsverantwoording.....	6
8. Verdeling werkzaamheden 1e, 2e, en 3e lijn (3LOD)	6
9. Planning werkzaamheden	6
10. Rapporteren	7
Bijlage 1: Normenkader.....	8
Bijlage 2: Rollen en verantwoordelijkheden	8
Bijlage 3: Procesmodel (KCD)	8
Bijlage 4: Scope-analyse 2022	9
Bijlage 5: Werkprogramma	9
Bijlage 6: Uitkomsten VIC/PSA 2021, IT audit (follow-up)	9

Versiebeheer

Datum:	juli 2023
Opdrachtgever	Concerncontroller
Opdrachtnemer	VIC

In het ConcernControlplan 2022-2025 staan de ambities beschreven voor “Hilversum in control”. Die ambitie wordt vertaald in het **visiedocument Interne beheersing 2022**

Belangrijk voor de positie van CCA (Concernaudit) is het model van de “three lines of defence”. Het streven is om bij de uitvoering van de controleplannen meer gebruik te maken van de beheersingsmaatregelen (waaronder interne controles in de lijn) die in het proces zijn ingebouwd (1e lijn). Verder is het van belang dat proceseigenaren zich bewust worden dat de beoordeling van het systeem van beheersmaatregelen een lijnverantwoordelijkheid is (kwaliteitscontroles = 2e lijn). Concernaudit beoordeelt in dit model feitelijk beiden eerder genoemde lagen van IC (3e lijn). In het Algemeen Controleplan is nader ingegaan op de rol en verantwoordelijkheid van de lijnmanager/proceseigenaar. Bij een dergelijke aanpak waarbij de nadruk meer komt te liggen op een analytische en systeemgerichte i.p.v. gegevensgerichte (het toetsen van individuele transacties) werkwijze, is dus de rol van de proceseigenaar een cruciale.

De “three lines of defence” is in het proces Belastingen als volgt ingevuld:

- 1^e lijn: in het proces zelf zijn voldoende controlehandelingen ingebouwd om een betrouwbare gegevensverwerking te waarborgen.
- 2^e lijn: De businesscontroller Team Gegevenshuis voert samen met de coördinator Heffen tussentijds cijferanalyses uit en monitort de ontwikkelingen.
- 3^e lijn: team CCA (concernaudit) doet een review op de werkzaamheden van de 1^e en 2^e lijn. En coördineert de werkzaamheden van de externe accountant.

Bij de beoordeling van het proces is het team Financiën & Control als 2e lijn van beheersing betrokken naast verantwoording ook bij de Controle-informatie van dit proces.

Het voorgenoemd model van de “three lines of defence” voor het proces Belastingen is thans o.i. nog onvoldoende geïmplementeerd. Over de invullingen van de interne controle werkzaamheden en review hierop van de 2^e lijn is nader overleg en afstemming vereist.

Het streven is, dat voor het vastleggen van de lijncontroles (bestaan) en deelwaarnemingen (werking) door de 1e lijn (proceseigenaar) zoveel als mogelijk gebruik gemaakt wordt van de audittool KCD.

Het proces kader (frame)

Materieel/Financieel belang/omvang		Toelichting
GEMMA indeling	Heffen en Innen	Bij de Risico-inschatting gemeentelijke processen (Gemma-processen) is het proces “Heffen” als risicovol aangemerkt. Van de 10 meest risicovolle processen wordt een risico-control matrix opgesteld.
Plaats in organisatie	Afdeling ID, Team Gegevenshuis, subteam Heffen en Innen	Afdelingshoofd: Maarten Frenk Teammanager: Alfred van Zuijlen (a.i.)
Proceseigenaar	Teammanager	Teammanager: Alfred van Zuijlen (a.i.)
Procescoördinator	Coördinator heffen Coördinator Innen	
Omvang proces	Zie scoping 2023	Bijlage 5

KCD

Het procesmodel is beschreven in het Key-Control-Dashboard (KCD) van Yellowtail. In 2023 willen we in beginsel eerst de lijncontrole vanuit de 1e lijn gaan vastleggen in het KCD. Hiermee wordt inzicht geboden

in het bestaan van de ingestelde beheersmaatregelen. De voorbereidingen hiervoor in KCD zijn afgerond. De invoering van de 3LOD is een volgende stap.

De ambitie is om ook voor de vastlegging van de controle op de juistheid van de aanslagen gebruik te maken van KCD. KCD is hierop ingericht.

Aandachtpunten controle 2023

Voor het proces belastingheffing en inning zijn de vaste aandachtspunten de juistheid/rechtmatigheid van de tarieven en volledigheid van de belastingopbrengsten (aanslagen, objecten en waardering objecten) en de juistheid van de aanslagen.

Specifieke aandachtspunten zijn benoemd in de rapportages van CCA en van de externe accountant en staan in het Excel bestand: **follow-up interne en externe aanbevelingen 2021/2022**. Deze bevindingen en aanbevelingen worden – voor zo ver nog openstaand - tijdens het startgesprek besproken en bij interim- en jaarrekeningcontrole gemonitord op opvolging:

- Aansluiting Key2belastingen met Key2financien,
- Cijferanalyses/data-analyses
- Analyse “leegstand” en stopcodes,
- Resultaten follow-up IT audit op de applicatieve controles Key2belastingen,
- De betrokkenheid van de 1^e en 2^e lijns IC (team Financiën en Control) voor wat betreft de procesmodellen, risico en data-analyses, lijncontroles en deelwaarnemingen (kwaliteitscontrole).

Stappenplan controleaanpak

De controleaanpak van het proces uitkeringen bestaat uit de volgende stappen:

1. Het opstellen van een controleopzet (doel en reikwijdte)
2. Risico's en beheersmaatregelen
3. Opzet, bestaan en werking (toetsen) van beheersmaatregelen
4. Cijferanalyse, data-analyse en IT-controls
5. Het uitvoeren van gegevensgerichte / detailcontroles
6. Misbruik en Oneigenlijk gebruik / Frauderisico
7. Rechtmatigheidsverantwoording
8. Verdeling werkzaamheden: 1^e, 2^e en 3^e lijn
9. Planning werkzaamheden
10. Het rapporteren

1. Controleopzet (doel en reikwijdte)

De controleopzet m.b.t. het proces heffen is gericht op de volledigheid van de belastingopbrengsten. D.w.z. op het vaststellen of de belastingopbrengsten volledig en of de kwijtscheldingen en verminderingen juist worden verantwoord. De belangrijkste daarbij zijn:

- Volledigheid van het aantal objecten dat aangeslagen dient te worden
- Volledige inning van de opgelegde gemeentelijke belastingen (bewaking afloop openstaande vorderingen en juistheid afwaardering)
- Juistheid van de belastingtarieven
- Juistheid van de WOZ waarderingen (bij de OZB)
- Juistheid van de kwijtscheldingen en verminderingen
- Juistheid van de aanslagen
- Juiste waardering van de voorziening voor oninbare belastingvorderingen (jaarrekening)

Het proces heffen is één van de meest risicovolle processen van de gemeente, vanuit het oogpunt van de financiële rechtmatigheid. Er zijn verschillende argumenten hiervoor, waaronder de volgende:

- Het is een proces van materieel belang, in financieel opzicht. Daarmee is het ook een proces dat voor de financiële rechtmatigheid in het kader van de jaarrekening van groot belang is.
- Opgemerkt dat de ervaringen van de interne en externe controle over de voorgaande jaren positief zijn. Er zijn daarbij geen belangrijke tekortkomingen geconstateerd.

2. Risico's en beheersmaatregelen

De belangrijkste risico's voor het proces Heffen en Innemen zijn:

- **Onvolledige aantal aanslagen:** het risico dat er minder aanslagen worden opgelegd dan het aantal objecten dat aangeslagen dient te worden.
- **Onjuiste tarief:** het risico dat het tarief van de belastingaanslag niet in overeenstemming is met de vastgestelde belastingverordening (te laag).
- **Onjuiste waardering:** het risico dat de waarde van het object dat de grondslag vormt voor de heffing, niet in overeenstemming is met de werkelijke waarde zoals die van toepassing is voor de waardebepaling (te laag)
- **Onjuiste toekenning kwijtschelding/vermindering:** het risico dat kwijtschelding/vermindering niet juist (ten onrechte) wordt toegekend.
- **Onjuiste afwaardering** van openstaande vorderingen door een onjuiste uitvoering van het geldend incassobeleid.

Bij de **riool en afvalstoffenheffing** spelen aanvullend nog de volgende risico's:

- De aanslag wordt geheven over een onjuiste omvang van het huishouden,
- De tarieven voor rioolheffing en afvalstoffenheffing zijn op basis van voorcalculatie meer dan kostendekkend.

Deze risico's zijn in het procesmodel (KCD) nader uitgewerkt per processtap.

Beheersmaatregelen:

Op basis van de risicoanalyse is geïnventariseerd welke beheersmaatregelen in opzet in het proces aanwezig zijn. In bijlage 3 staan de beheersmaatregelen per risico uitvoerig toegelicht.

In KeyControl Dashboard (KCD) zijn de beheersmaatregelen (Keycontrols) opgenomen en zal dit leiden tot een controleplan met per keycontrol uitgewerkte controlepunten.

In een gesprek met de procescoördinator worden de beheersmaatregelen besproken en eventuele wijzigingen of aanvullingen hierin (actualisatie).

3. Opzet, bestaan en werking van de beheersmaatregelen

Door middel van **één lijncontrole** wordt de opzet en het bestaan van de administratieve organisatie en de daarin opgenomen maatregelen van interne controle getoetst. Hierbij wordt vastgesteld of de opzet van het proces toereikend is en of de interne controlemaatregelen bestaan. Deze lijncontrole zal ook worden aangeboden aan de externe accountant ten behoeve van de interim-controle.

Het toetsen van de beheersmaatregelen is gericht op het vaststellen dat de in opzet aanwezige beheersmaatregelen ook daadwerkelijk in het jaar hebben gefunctioneerd zoals de bedoeling is.

Voor 2023 gaat de proceseigenaar de volgende werkzaamheden uitvoeren:

- Inzicht geven/ monitoren van de opvolging van de door de organisatie geaccepteerde aanbevelingen naar aanleiding van de audits

- Beoordelen bestaan van de ingestelde beheersmaatregelen, door het uitvoeren van een lijncontrole, waarbij ook aandacht besteed dient te worden aan het taxatieproces, bezwaarafhandeling en aansluiting bestand WOZ en Objecten.
- Controle op de juiste invoer van de belastingtarieven.
- Samen met businesscontrol (en CCA) opzetten en uitwerken van cijferanalyse/data-analyse.
- Aansluitingen tussen Key2belastingen en KEY2 Financiën voor wat betreft de opgelegde aanslagen, verminderingen en kwijtscheldingen. Hierbij eventueel en indien mogelijk, gebruik maken van de applicatie VYZYR.
- Voor het beoordelen van de juistheid van de aanslagen wordt gedurende het gehele jaar deelwaarnemingen uitgevoerd op de opgelegde aanslagen. De omvang van de deelwaarnemingen is afhankelijk van de kwaliteit en diepgang van de cijferanalyses, maar zal zich beperken tot maximaal 15 aanslagen per jaar. Dit zal in onderling overleg bepaald worden (lijn 1, 2 en 3) en – indien nodig – afgestemd worden met de externe accountant.

4. Cijferanalyse, data-analyse en IT-controls

Het restrisico is het risico dat overblijft na de getroffen beheersmaatregel. De inschatting van het restrisico is een combinatie van de kans dat het risico zich daadwerkelijk voordoet (na het effect van de beheersmaatregel) en de impact daarvan.

Om het restrisico zo veel mogelijk te beperken, worden cijferanalyses uitgevoerd op geldstroom niveau en aanslagen niveau.

Gedacht kan worden aan cijferanalyses:

- Analyse ontwikkeling opbrengsten (per belasting) t.o.v. vorig jaar.
- Analyse ontwikkeling opbrengsten t.o.v. de begroting.
- Idem ontwikkeling kwijtscheldingen/verminderingen.
- Analyse ontwikkeling opbrengsten t.o.v. volume- en waardeontwikkeling
- Wijzigingen in de waarde per object
- Etc.

In 2023 is dit met de proceseigenaar nader uitgewerkt en wel als volgt:

1. Op objectniveau: bedrag aanslag jaar T-1, bedrag aanslag jaar T, verschil, verschil in %. Stel dat tarief met 2% is gestegen en de gemiddelde stijging van de waarde is
2. Op objectniveau: WOZ waarde aanslag jaar T-1, WOZ waarde aanslag jaar T, verschil, verschil in %. Wat is gemiddelde stijging huizenprijs? Een selectie van enkele objecten met hoge stijgings % (of een waardevermindering) en deze waardering onderbouwen.
3. Lijstwerk van objecten die wel in jaar T een aanslag hebben maar niet in jaar T-1: deelwaarneming of juist is aangeslagen (taxatie/vergunning/oplevering nieuwe woning(en), stopcode afgehandeld, bezwaar afgewikkeld e.d.)
4. Lijstwerk van objecten die niet in jaar T een aanslag hebben gehad met reden (maar normaal gesproken wel omdat er een object is: deelwaarneming of ze terecht (nog) niet zijn aangeslagen (leegstand, stopcode, geen waarde e.d.).
Een deel van deze lijst zijn objecten die in T-1 wel een aanslag hebben gehad, maar het kunnen ook nieuwe objecten zijn in jaar T, die om een bepaalde reden nog geen aanslag hebben,
5. Lijst met inschatting van wat nog opgelegd moet worden
6. “normale” cijferanalyse realisatie vs begroot vs vorig jaar per belastingsoort conform model bij de jaarrekening

De cijferanalyses zijn richtinggevend voor de controle. Mogelijke onregelmatigheden, vragen, bevindingen e.d. die uit de cijferanalyses volgen worden getoetst aan de interne controles in de lijn (Lees:

bevindingen/rapportages van de maraps domein dienstverlening). De punten die overblijven worden besproken met de lijn en beoordeeld/gecontroleerd door de lijn. Indien dit niet of onvoldoende plaatsvindt, zal CCA zelf aanvullende (gegevensgerichte) detailcontroles uitvoeren.

Het streven is om meer gebruik te maken van data-analyses en het ontwikkelen van een dashboard om de ontwikkelingen gedurende het jaar te kunnen monitoren. Bijvoorbeeld aan de hand van de applicatie VYZYR. Indien de data-analyses voldoende inzicht geeft in getrouwheid van de uitkomsten van het aanslagproces, dan kan dit leiden tot een geringere deelwaarneming.

5. Het uitvoeren van gegevensgerichte controles / detail controles

De aanpak van de controle is in beginsel Systeemgericht. Detailcontroles zijn daarbij geen doel op zich in het kader van een gegevensgerichte aanpak maar dienen ter bevestiging of ontkrachting van de bevindingen van de systeemgerichte controlewerkzaamheden.

De omvang van de detailcontroles zijn dan ook afhankelijk van de bevindingen uit de toetsing van de beheersmaatregelen in het proces en de cijferanalyses en zijn in principe beperkt.

In de situatie dat de interne controle in de lijn nog onvoldoende gestalte heeft gekregen zal de CCA meer gegevensgericht controleren. Deze controle zal bestaan uit een deelwaarneming op de adressen Hilversum, waarbij de juistheid van de opgelegde of op te leggen aanslag wordt onderbouwd.

In de ideale situatie zal de VIC feitelijk zelf geen gegevensgerichte detailcontroles uitvoeren. Ook dit jaar (2023) zal de CCA meer gebruik willen maken van de interne controles binnen 1e en 2e lijn.

6. Misbruik en oneigenlijk gebruik/ frauderisico

Hier gezamenlijk input formuleren (lijnmanager/kwaliteitsmedewerkers/BC-ers en VIC).

7. Rechtmatigheidsverantwoording

De invoering van de rechtmatigheidsverantwoording is vanaf (jaarrekening) 2023. De interne (controle)werkzaamheden bij dit proces voldoen in principe aan de eisen, die eraan gesteld worden voor de rechtmatigheidscontrole door de gemeente.

8. Verdeling werkzaamheden 1e, 2e, en 3e lijn (3LOD)

De verdeling van de werkzaamheden is in het voorgaande aan de orde gekomen. Ook is in het processchema van dit proces aangegeven welke controlepunten door de 1e, 2e of 3e lijn zullen worden uitgevoerd. Wij hebben de indruk dat voor het proces belastingen er nog onvoldoende draagvlak is voor invoering van een hier bedoelde rolverdeling. Dit vereist nader overleg.

9. Planning werkzaamheden

Voorbereiden controleplan in concept (januari/februari).

Startgesprek, waarin het controleplan, actualisatie van het proces en aandachtspunten met proces-eigenaar wordt doorgesproken en zo nodig, aangevuld, (maart/april). Planning wordt dan definitief.

Tussentijds (per kwartaal) een aansluiting en een cijferanalyse op basis waarvan nader onderzoek plaatst kan vinden (opvallende afwijkingen/ ontwikkeling, aansluitingsproblemen).

Tussentijds (aug/sept) wordt een beperkte dossiercontroles uitgevoerd op de aanslagen woonlastennota (in beginsel 10, OZB, Afval en Rioolheffing) op basis van een selectie door PSA.

10. Rapporteren

Als sluitstuk van de controle wordt een rapport uitgebracht. Dit rapport heeft de volgende indeling op hoofdlijnen:

- inleiding (doel en reikwijdte van de audit),
 - ontwikkelingen en actualiteiten die effect hebben op de interne beheersing
 - status interne beheersing per deelproces. Een oordeel over enerzijds de mate waarin de risico's worden beheerst en anderzijds of sprake is van een (on)rechtmatige begrotingsuitvoering
 - de detailbevindingen (incl. overzicht van geconstateerde fouten en onzekerheden) en aanbevelingen.
- Het rapport dient tevens als Controlememorandum van de VIC-werkzaamheden.

Bijlage 1: Normenkader

Het normenkader voor heffen bestaat uit de belastingverordening, wettelijke richtlijnen, beleidsstukken en mandaatregelingen. Het gaat hierbij om de normen die financiële beheershandelingen betreffen. De overige punten vallen buiten de reikwijdte van de VIC. Eventuele bevindingen die niet-financiële beheershandelingen betreffen, worden als kwalitatieve of formele bevindingen aangemerkt: wel relevant voor de interne bedrijfsvoering maar niet voor de financiële rechtmatigheid

Het normenkader voor heffen bestaat uit:

- Belastingverordening 2023
- Wettelijke richtlijnen inzake BAG en WOZ
- Mandaatregeling en besluiten, die de bevoegdheden van het ambtelijk management bepalen.

Bijlage 2: Rollen en verantwoordelijkheden

In de procesbeschrijving zijn de rollen en verantwoordelijkheden van alle betrokken bij een proces nader omschreven. De belangrijkste zijn:

- De **proceseigenaar** (de afdelingsmanager) is in de hiërarchische lijn de eindverantwoordelijke voor het proces. Dat houdt in dat de proceseigenaar zorg dient te dragen voor:
 - Het geven van de opdracht voor de procesbeschrijving en -uitwerking (opdrachtgeverschap).
 - Het laten regelen dat de opzet van het proces toereikend is. Toereikend om tenminste de (financiële rechtmatigheid) risico's te beheersen/af te dekken.
 - Het laten monitoren of de beheersmaatregelen in de praktijk daadwerkelijk worden uitgevoerd en of deze goed worden uitgevoerd (naleving) zoals in de procesbeschrijving is aangegeven.
 - Het laten opstellen en uitvoeren van het beheersplan
- De **procescoördinator** is de opdrachtnemer voor de procesuitwerking inclusief beheersplan. Daarbij wordt tenminste rekening gehouden met de hiervoor genoemde eisen (toereikende opzet en systeem van monitoring).
- De **proceseigenaar en procescoördinator** zijn verantwoordelijk voor de opzet van het proces. Dat betekent dat zij zorg dienen te dragen voor de inrichting van het proces, zodat voldaan wordt aan de (tenminste de financiële rechtmatigheid) eisen. De proceseigenaar en procescoördinator zijn niet verantwoordelijk voor de naleving: de betrokken uitvoerder is altijd primair zelf verantwoordelijk voor het naleven van de procesafspraken. Wel zijn de proceseigenaar en procescoördinator verantwoordelijk voor de monitoring daarvan (signaalfunctie) en de zogenaamde IC (Interne Controle) in de lijn.

Bijlage 3: Procesmodel (KCD)

Het proces, de risico's, beheersmaatregelen (key controls) en de controlepunten zijn inmiddels vastgelegd in het 'Key Control Dashboard' (KCD) van Yellowtail. Ook is er een Excelbestand van het processchema beschikbaar. Dit processchema zal jaarlijks geactualiseerd worden.



Proces
belastingbaten (hef

Bijlage 5: Werkprogramma

Het werkprogramma is een afgeleide van het controleprogramma. Hierin wordt concreet benoemd welke werkzaamheden door verschillende actoren (businesscontrollers, kwaliteitsmedewerkers, VIC e.d.) binnen de gemeente Hilversum worden uitgevoerd om de rechtmatigheid van de verstrekte en verantwoorde uitkeringen vast te stellen. Het werkprogramma is gericht op gegevensgerichte controle, waarbij de uitvoering van de interne controles (check invoercontroles, aansluitingen en deelwaarnemingen) plaatsvindt door de kwaliteitsmedewerkers in de lijn. Het werkprogramma zal uiteindelijk in het processchema worden geïntegreerd.

Bijlage 6: Uitkomsten VIC/PSA 2022, IT audit (follow-up)



Follow-up interne
en externe aanbevel



Follow-up IT audit
Belastingen.xlsx