

Inhoudsopgave

Voorwoord	1
Samenvatting	2
1 Aanleiding en vraagstelling	3
1.1 Kader en achtergrond	3
1.2 Doel- en probleemstelling	3
2 Beoordeling WOZ/OZB	4
2.1 Afdeling Belastingen	4
2.2 Risico's	4
2.2.1 <i>Vastlegging van beleid en procedures</i>	4
2.2.2 <i>Systeemdocumentatie</i>	5
2.2.3 <i>Testen werking software</i>	5
2.2.4 <i>Bevoegdheden</i>	5
2.2.5 <i>Mutatieverslagen</i>	5
2.2.6 <i>Informatiebeveiligingsbeleid</i>	5
2.2.7 <i>Volledigheidscontrole</i>	5
2.2.8 <i>Freelance taxateurs</i>	6
2.2.9 <i>Bouwvergunningen</i>	6
2.2.10 <i>Bezwaarschriften</i>	6
2.2.11 <i>Risicomanagement</i>	7
2.2.12 <i>Accountantscontrole</i>	7
3 Aanbevelingen	8
4 Reactie en nawoord	9
4.1 Reactie College van B&W	9
4.2 Nawoord Rekenkamer	12
Bijlage 1: Onderzoeksverantwoording	13

Voorwoord

De Rekenkamer Capelle aan den IJssel heeft als missie bij te dragen aan het goed functioneren van de gemeente. Dit wil zij doen door de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid, het beheer en de organisatie te toetsen en waar mogelijk aanbevelingen ter verbetering te doen.

Deze invalshoek heeft de Rekenkamer voortdurend voor ogen gestaan bij haar eerste onderzoek naar het onderwijshuisvestingsbeleid, waarvan het rapport thans voor u ligt. De nadruk bij dit onderzoek ligt dan ook in belangrijke mate op de sturing van en het toezicht op de effectiviteit en efficiency van het beleid en de uitvoering daarvan. De Rekenkamer wil inzicht bieden in de vormgeving van het beleid en de instrumenten voor de meting van effectiviteit en efficiency. Het rapport levert aanbevelingen op ter verbetering van het onderwijshuisvestingsbeleid. De Rekenkamer meent echter dat de betekenis van de aanbevelingen ook in een breder perspectief gezien kan worden, waardoor wellicht ook voor andere beleids-terreinen lering kan worden getrokken uit dit rapport.

De Rekenkamer heeft bij de introductie, de uitvoering en de afronding van het onderzoek een hoog niveau van kwaliteit, zorgvuldigheid en transparantie nagestreefd. Daarom heeft de Rekenkamer onder meer het gehanteerde normenkader voorgelegd aan de meest betrokken ambtenaren en via de portefeuillehoudend wethouder aan het College van Burgemeester en Wethouders (B&W). Dit normenkader geeft het toetsingskader op hoofdlijnen aan en is behulpzaam bij het inzichtelijk maken van verbeteringsmogelijkheden en het opstellen van aanbevelingen. Met het voorleggen van het normenkader beoogt de Rekenkamer, overigens met behoud van haar eigen verantwoordelijkheid, het realiteitsgehalte en de acceptatie van de normen te vergroten. Het normenkader kan beschouwd worden als een ideaaltypische schets voor het beleidsterrein. Daarmee heeft de Rekenkamer bij haar beoordeling uiteraard rekening gehouden. De zorgvuldigheid komt ook tot uitdrukking in de mogelijkheid die aan het College van B&W is geboden om te reageren op het conceptrapport (de zogeheten 'wederhoor'). De reactie van het College is opgenomen in dit rapport en door de Rekenkamer voorzien van een nawoord, zodat het proces van totstandkoming van het uiteindelijke rapport ook in dit opzicht transparant is gemaakt.

Tot slot wil de Rekenkamer haar dank uitspreken aan allen die aan dit onderzoek hun medewerking hebben verleend.

Samenvatting

De Rekenkamer van de gemeente Capelle aan den IJssel heeft in 2003 een vooronderzoek uitgevoerd naar de waardering van onroerende zaken (WOZ) en de heffing van de onroerende zaakbelasting (OZB) in de gemeente. Het doel van het vooronderzoek was om het College van B&W en de Gemeenteraad inzicht te kunnen geven in de voornaamste risico's ten aanzien van de WOZ en OZB.

De hoofdconclusie van de Rekenkamer is dat de uitvoering van de WOZ en OZB in de gemeente informeel is georganiseerd en in belangrijke mate steunt op vertrouwen in de medewerkers van de afdeling Belastingen. De keerzijde hiervan is een gebrekkig risicobesef en een verminderde resistentie tegen eventuele verstoringen in de voortgang van de processen, fouten en onregelmatigheden. Vertrouwen is goed, maar mag niet in de plaats treden van organisatorische waarborgen en interne controlemaatregelen.

De Rekenkamer komt daarom op basis van het vooronderzoek tot aanbevelingen voor het College van Burgemeester en Wethouders om beleid, organisatie, automatisering en risicomanagement gestructureerd aan te pakken. Daarnaast heeft zij aanbevelingen gedaan om de onafhankelijkheid van (externe) taxaties te waarborgen.

De Rekenkamer beveelt de Gemeenteraad aan de gemeentelijke accountant te verzoeken controle uit te voeren op de waarden van de onroerende zaken en het objectenbestand. Dit in het kader van de aan de accountant verleende opdracht ex artikel 213 Gemeentewet.

In een reactie op het conceptrapport van de Rekenkamer wijst het College van B&W op verbeteringen die inmiddels in gang zijn gezet en op de keuze om taxaties voortaan zoveel mogelijk in eigen beheer uit te voeren.

De Rekenkamer is verheugd dat haar onderzoek heeft bijgedragen aan organisatorische verbeteringen, maar zij behoudt haar twijfels over de onafhankelijkheid van eventuele hertaxaties. Uitgesloten zou moeten zijn dat een taxateur zijn eigen waardebeoordeling herbeoordeelt in het kader van een bezwaar- of beroepsprocedure.

Resumerend signaleert de Rekenkamer een positieve ontwikkeling op het terrein van de WOZ en OZB, doch zij acht waakzaamheid geboden. In dit verband acht zij het positief dat het College van B&W haar aanbeveling aan de Gemeenteraad onderschrijft om de accountant controle te laten uitvoeren op de waarden van onroerende zaken.

1 Aanleiding en vraagstelling

1.1 Kader en achtergrond

De Rekenkamer van de gemeente Capelle aan den IJssel heeft een vooronderzoek uitgevoerd naar de waardering van onroerende zaken (WOZ) en de heffing van de onroerende zaakbelasting (OZB) in de gemeente. Het onderzoek vloeit voort uit het Onderzoeksplan 2003 van de Rekenkamer, dat door de Gemeenteraad in juni 2003 is vastgesteld.

De opzet van dit onderzoek heeft uit twee delen bestaan. In het eerste deel heeft de binnen de gemeente aanwezige schriftelijke informatie centraal gestaan. Dit onderzoek is in het tweede deel aangevuld met interviews van materiedeskundigen om inzicht te verkrijgen in de risico's rondom de waardering van onroerende zaken en de OZB. Het aldus uitgevoerde onderzoek heeft naar het oordeel van de Rekenkamer voldoende informatie opgeleverd om het College van B&W en de Gemeenteraad inzicht te kunnen geven in de voornaamste risico's. De Rekenkamer hoopt en verwacht dat het College hier aanleiding in ziet om een verbeteringsproces op gang te brengen. In dit stadium ziet de Rekenkamer daarom geen gronden om een verdiepend vervolgonderzoek te starten naar de WOZ/OZB.

In bijlage 1 van dit rapport is een meer uitvoerige onderzoeksverantwoording opgenomen.

De Wet Waardering Onroerende Zaken (WOZ) geeft kaders voor het bepalen en het vaststellen van de waarde van de in Nederland gelegen onroerende zaken. De waterschappen, het Rijk en de gemeenten maken van deze waarde gebruik voor het heffen van belastingen. De gemeenten hebben de taak deze wet uit te voeren.

De OZB is in financiële omvang de belangrijkste gemeentelijke belasting. Deze belasting vormt, na de Algemene Uitkering uit het Gemeentefonds, de tweede belangrijke inkomstenbron van de gemeente. De belasting wordt geheven over de waarde in het economische verkeer van de onroerende zaken.

1.2 Doel- en probleemstelling

De doelstelling van het onderzoek is als volgt geformuleerd:

Het beoordelen van de procedures rondom de waardering van de onroerende zaken en de heffing van de OZB en het doen van aanbevelingen ter verbetering van deze procedures.

De doelstelling laat zich vertalen in de volgende tweeledige probleemstelling:

- 1) Is er een adequate Administratieve Organisatie en Interne Controle, verder te noemen AO/IC, voor de waardering van onroerende zaken en de heffing van de OZB?
- 2) Welke risico's loopt de gemeente Capelle aan den IJssel bij de uitvoering van de WOZ en de heffing van OZB met betrekking tot de volledigheid, juistheid, integriteit en doelmatigheid?

In het volgende hoofdstuk komen de resultaten van het onderzoek in de vorm van een beoordeling van de toepassing van de WOZ/OZB aan de orde. Hoofdstuk 3 bevat de aanbevelingen van de Rekenkamer.

2 Beoordeling WOZ/OZB

2.1 Afdeling Belastingen

De Rekenkamer heeft geconstateerd dat de afdeling Belastingen van de gemeente Capelle aan den IJssel een hechte en informele organisatie kent. De medewerkers van deze afdeling zijn bijna allemaal zeer ervaren, beschikken over de juiste opleiding en werkervaring. Zij komen verder loyaal en betrokken over bij de activiteiten van hun afdeling. Door hun kennis en ervaring hebben zij slechts weinig aansturing nodig om hun werkzaamheden adequaat te kunnen uitvoeren.

De producten van de afdeling, zoals het opleggen van de belastingaanslagen en het laten taxeren van objecten, worden tijdig geïnitieerd en opgeleverd. Het aantal bezwaarschriften tegen de vastgestelde waarde van de objecten is lager dan het aantal in gemeenten met een vergelijkbare grootte. Ook het afhandelen van deze bezwaarschriften verloopt voorspoediger dan bij vergelijkbare gemeenten. De Rekenkamer heeft hiervoor waardering.

De Waarderingskamer houdt extern toezicht op de uitvoering van de wet WOZ. De bevindingen van deze kamer onderschrijven dit beeld. In de laatste rapportages geeft de Waarderingskamer geen adviezen ter verbetering van het vaststellen van de waarden van objecten en de gemeentelijke dienstverlening.

2.2 Risico's

Bij haar onderzoek heeft de Rekenkamer ook geconstateerd dat aan de informele organisatie van de afdeling Belastingen keerzijden te onderkennen zijn. Ondanks onze positieve indruk en het beeld van de Waarderingskamer, maakt de Rekenkamer zich zorgen over een aantal organisatorische zwakheden, die ernstige risico's met zich mee kunnen brengen voor de controleerbaarheid, de integriteit en de continuïteit van de waardering van de onroerende zaken en het heffen van de lokale belastingen.

In de hiernavolgende paragrafen geven wij onze bevindingen weer die deze risico's nader concretiseren.

2.2.1 Vastlegging van beleid en procedures

De gemeente heeft geen beleid geformuleerd en vastgelegd ten aanzien van de uitvoering van Wet waardering onroerende zaken en de heffing van de Onroerende Zaakbelasting.

De (organisatie)structuur, het gekozen besturingsconcept en de toegekende verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn evenmin schriftelijk vastgelegd.

De afdeling Belastingen bezat tijdens het onderzoek geen recente proces- en procedurebeschrijvingen. De bestaande beschrijvingen waren ongeveer tien jaar oud en niet regelmatig geactualiseerd.

Tijdens ons onderzoek heeft de adjunct directeur Middelen aan een extern bureau opdracht gegeven de beschrijvingen met voorrang op te stellen. Deze beschrijvingen zijn medio 2003 afgerond. Op onderdelen kunnen de beschrijvingen nog worden aangevuld en verbeterd. Als voorbeeld noemen wij het beschrijven van de interne controles die het WOZ/Heffingenpakket uitvoert. Het beschrijven van alle belangrijke processen vindt overigens in een gemeentebreed opgezet project plaats en vormt één van de actiepunten van 2003.

2.2.2 Systeemdokumentatie

De afdeling Belastingen maakt gebruik van een WOZ/Heffingenpakket dat nog sterk in ontwikkeling is. De afgelopen jaren heeft de softwareleverancier voor zes grotere gemeenten, waaronder Capelle aan den IJssel, een softwarepakket voor de WOZ en het opleggen van de heffingen ontwikkeld. Uiteindelijk moet deze ontwikkeling resulteren in een volledig geïntegreerd pakket met automatische koppelingen met het kadaster, de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA) en de afdeling Vergunningen en Handhaving. De leverancier focust op het ontwikkelen van het WOZ/Heffingenpakket. Dit betekent dat de documentatie van de mogelijkheden achterloopt ten opzichte van de ontwikkelingen. Het volledig beschrijven van de mogelijkheden van het pakket vindt plaats nadat de ontwikkeling van het pakket zich in een afrondende fase bevindt.

2.2.3 Testen werking software

De applicatiebeheerder ontvangt bijna elke veertien dagen een update van de softwareleverancier. Zij bestudeert de documentatie en test de aanpassingen van de software binnen een testomgeving. De applicatiebeheerder bewaart de gebruikte testsets en de uitkomsten van het testen niet. Hierdoor kan achteraf geen inzicht worden verkregen in de testresultaten.

2.2.4 Bevoegdheden

Bij het toekennen van bevoegdheden binnen het pakket is een functionele scheiding gemaakt tussen de 'clusters' waarden (WOZ), het opleggen van aanslagen (heffingen) en het invorderen van openstaande bedragen. Het hoofd van de afdeling heeft aan elke medewerker binnen deze clusters dezelfde bevoegdheden in het WOZ/Heffingenpakket toegekend. Tijdens ons onderzoek is verder gebleken dat aan zowel de applicatiebeheerder, het hoofd van de afdeling en het plaatsvervangende hoofd van de afdeling alle bevoegdheden zijn toegekend, waardoor zij in staat zijn alle handelingen binnen dit pakket te verrichten.

2.2.5 Mutatieverslagen

Tijdens ons onderzoek is naar voren gekomen dat een medewerker alleen zelf mutaties kan controleren op juistheid. Een eventuele interne controle achteraf is niet mogelijk, omdat het WOZ/Heffingenpakket (nog) geen mutatieverslagen kan produceren en in het systeem niet wordt geregistreerd wie een mutatie heeft aangebracht. Het ontbreken van mutatieverslagen bemoeilijkt de controle achteraf op de juistheid van de mutatieverwerking. Alleen aan de hand van de brondocumenten kan de gewenste verwerking achteraf worden herleid.

2.2.6 Informatiebeveiligingsbeleid

De gemeente heeft nog geen formeel beleid voor de informatiebeveiliging. Het formuleren van dit beleid is wel één van de actiepunten voor 2003. De wijze waarop de gemeente de beschikbare informatie in het algemeen en in het bijzonder van de afdeling Belastingen wil bewaken hebben wij tijdens ons onderzoek niet kunnen vaststellen.

Tijdens de interviews met de systeembeheerders en met de accountant is wel aangegeven dat als onderdeel van de jaarrekeningcontrole een onderzoek heeft plaatsgevonden naar de informatiebeveiliging. Het rapport was tijdens ons onderzoek niet beschikbaar, zodat de uitkomsten geen onderdeel uitmaken van onze bevindingen.

2.2.7 Volledigheidscontrole

Het WOZ/Heffingenpakket is niet in staat om via een geautomatiseerde toepassing de volledigheid van het aantal objecten of de waarde van de objecten te bewaken. De afdeling Belastingen bewaakt de volledigheid van dit bestand via andere toepassingen of administraties. Dit betekent dat ongeautoriseerde waardemutaties kunnen plaatsvinden, omdat een interne controle op deze mutaties ontbreekt. Hierdoor bestaat het risico dat onjuiste aanslagen kunnen worden opgelegd.

2.2.8 Freelance taxateurs

In de Wet WOZ is aangegeven dat het College van Burgemeester en Wethouders verantwoordelijk is voor de taxaties van onroerende zaken. Het college stelt de waarde vast. De bezwaarschriften tegen de waardevaststelling moeten worden ingediend bij dit college.

Het college van burgemeester en wethouders kan besluiten om voor het taxeren van de onroerende zaken gebruik te maken van een gespecialiseerd bedrijf of van eigen taxateurs. De eigen taxateurs kunnen in dienst zijn van de gemeente of kunnen op freelance basis werkzaamheden verrichten.

Ongeacht de keuze blijft het college verantwoordelijk voor (de kwaliteit van) de taxaties van de onroerende zaken. Dit betekent dat heldere eisen moeten worden gesteld aan:

- de vakbekwaamheid van het in te zetten personeel;
- de te hanteren taxatiemethoden;
- de te verzamelen en te registreren gegevens;
- de rapportages over verrichte kwaliteitsanalyses.

De afdeling Belastingen maakt sinds het najaar van 2000 voor het taxeren van woningen en niet-woningen gebruik van twee freelance taxateurs, die beide goed met de lokale situatie en markt bekend zijn. Beide taxateurs hebben eerder werkzaamheden verricht voor de afdeling Belastingen. Beiden zijn benaderd met de vraag of zij op freelance basis taxaties voor de gemeente willen gaan verrichten. De gemeente verwacht met het inschakelen van deze taxateurs flexibeler te kunnen opereren en beter te kunnen inspelen op de omstandigheden.

Elke taxateur heeft zijn eigen specialisatie (de ene taxateur is gespecialiseerd in het taxeren van woningen en de andere taxateur is gespecialiseerd in het taxeren van niet-woningen). De afspraken met beide taxateurs berusten op een mondelinge overeenkomst. Formeel zijn de afspraken niet vastgelegd.

Het inzetten van een beperkt aantal taxateurs kan een probleem opleveren op het moment dat een object voor een tweede keer moet worden getaxeerd. De taxateur, die de eerste taxatie heeft verricht, zou dan ook de hertaxatie moeten verrichten. Vanuit het oogpunt van functiescheiding is het niet wenselijk dat dezelfde taxateur meerdere keren dezelfde taxatie verricht.

2.2.9 Bouwvergunningen

De afdeling Vergunningen en Handhaving levert eenmaal per drie maanden een lijst met gereedgemaakte bouwvergunningen aan. Deze lijst vormt de basis voor de mutaties in het WOZ/Heffingenpakket.

Door middel van zelfcontrole (controle van eigen werkzaamheden) worden de verwerkte mutaties gecontroleerd. De controle op het juist verwerken van deze mutaties vindt niet door een tweede functionaris plaats. Dit vormt een zwak element in het stelsel van interne controlemaatregelen.

2.2.10 Bezwaarschriften

De afdeling Belastingen registreert de bezwaarschriften in volgorde van binnenkomst. Voor het registreren maakt de afdeling gebruik van het WOZ/Heffingenpakket, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen de "belangenbezwaren" en de "waardebezwaren". Voor het afwickelen van de bezwaren maakt de gemeente gebruik van een extern bureau om de piek in de werkdruk te kunnen opvangen. Bij het afwickelen van de bezwaarschriften wordt gelet op de wettelijk geldende termijnen. Uit de rapportage van de waarderingskamer van 7 februari 2003 blijkt dat op het moment van ons onderzoek géén achterstanden aanwezig waren.

Tijdens ons onderzoek is verder naar voren gekomen dat een aantal bezwaren tegen de waarde per 1 januari 1999 is veroorzaakt door het niet juist of niet tijdig aanpassen van het bestand naar aanleiding van uitspraken in beroepszaken of door het onjuist aanleveren van objectkenmerken door het externe taxatiebureau.

Tenslotte is naar voren gekomen dat binnen de afdeling Belastingen geen interne controle op de gegevens van het taxatiebureau plaatsvindt. Tevens hebben wij vastgesteld dat een behandelende ambtenaar een bezwaarschrift zelf kan afwickelen. Voor het verzenden van de uitspraak op het bezwaarschrift vindt door bijvoorbeeld het afdelingshoofd géén tweede onafhankelijke lezing plaats.

2.2.11 Risicomanagement

De risicoparagraaf in de begroting 2003 heeft nog het karakter van een opsomming van mogelijke risico's, waarbij vaak niet duidelijk is welke kans aanwezig is dat het risico zich voordoet. Ook is meestal niet aangegeven hoe dit risico kan worden beheerst. Het hebben van inzicht in alle redelijk voorzienbare risico's is essentieel. Daarna kunnen de risico's worden ingedeeld in kwantificeerbare en (nog) niet kwantificeerbare risico's. In de risicoparagraaf van de begroting 2003 is geen aandacht geschonken aan de risico's van het uitvoeren van de wet WOZ en de OZB.

In principe kan een gemeente met een effectief risicomanagement zelf de risico's inventariseren, categoriseren en wellicht (gedeeltelijk) kwantificeren. Via risicomanagement is de gemeente in staat aan te geven op welke wijze risico's (kunnen) worden afgedekt door (een) beheersmaatregel(en). Actief risicobeheer vormt dan een belangrijk onderdeel van de interne en administratieve organisatie.

De gemeente Capelle aan de IJssel beschikt nog niet over een systematische methode om de interne en externe risico's zichtbaar te maken. Tijdens ons onderzoek konden incidentele risico's worden genoemd, maar waren de interne beheersmaatregelen om de risico's te beperken of af te dekken veelal niet bekend. Het belang van een adequaat risicomanagement neemt in de komende jaren toe. Hierbij moet niet alleen aandacht worden geschonken aan de interne risico's. De externe risico's, zoals het imago van de gemeente, zijn evenzo belangrijk. Overigens heeft de gemeente een medewerker aangesteld die zich specifiek bezig houdt met de bedrijfsrisico's en de mate waarin deze risico's verzekeringstechnisch voldoende zijn afgedekt.

In het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten, dat vanaf 2004 van kracht is, zijn nadere voorschriften opgenomen over verplichte paragrafen in de begroting en de jaarrekening. De paragraaf "Weerstandsvermogen" is één van de verplichte paragrafen. In artikel 11 van het Besluit zijn nadere voorschriften over het weerstandsvermogen opgenomen. In de paragraaf moet onder andere een inventarisatie van de weerstandscapaciteit en van de risico's plaatsvinden en moet worden ingegaan op het beleid terzake.

2.2.12 Accountantscontrole

De accountant schenkt in zijn rapportages tot en met 2001, de laatste ons ter beschikking staande rapportage, geen aandacht aan de waardering van de onroerende zaken en de heffing van de onroerende zaakbelasting. De accountant gaat bij de controle van de jaarrekening uit van zijn professionele risicoanalyse voor het bepalen van de omvang en diepgang van zijn werkzaamheden. Zijn inschatting is dat de gemeente weinig risico's loopt om een materieel bedrag aan opbrengsten te missen. Hierdoor blijven zijn werkzaamheden voor dit onderdeel beperkt.

3 Aanbevelingen

Resumerend komt de Rekenkamer tot de conclusie dat de uitvoering van de WOZ en OZB in de gemeente informeel is georganiseerd en in belangrijke mate steunt op vertrouwen in de medewerkers van de afdeling Belastingen. De keerzijde hiervan is een gebrekkig risicobesef en een verminderde resistentie tegen eventuele verstoringen in de voortgang van de processen, fouten en onregelmatigheden. Vertrouwen is goed, maar mag niet in de plaats treden van organisatorische waarborgen en interne controlemaatregelen.

De Rekenkamer komt daarom op basis van het vooronderzoek tot de volgende aanbevelingen voor het College van Burgemeester en Wethouders.

- Het beleid ten aanzien van de WOZ en de heffing van de OZB op korte termijn formuleren en schriftelijk vastleggen. Dezelfde aanbeveling geldt voor de schriftelijke vastlegging van de (organisatie)structuur, het gekozen besturingsconcept en de toegekende verantwoordelijkheden en bevoegdheden.
- Implementeren van een gestructureerd risicomanagement binnen de bestaande bedrijfsvoering.
- Het beheer van het WOZ/Heffingenpakket verder professionaliseren. Hierbij moet aandacht worden geschonken aan het optimaliseren van de werkprocessen, de interne controles en de betrouwbaarheid van de bestuurlijke informatieverstrekking. Specifieke aandacht is vereist voor het toekennen van verantwoordelijkheden en (systeem)bevoegdheden aan de medewerkers.
- De mondelinge afspraken met de taxateurs op korte termijn schriftelijk formaliseren.
- Het aantal taxateurs uitbreiden, zodat voor elke specialisatie van minimaal twee taxateurs gebruik kan worden gemaakt.

De Rekenkamer beveelt de Gemeenteraad aan de accountant te verzoeken een steekproefsgewijze controle uit te voeren van de waarden van de onroerende zaken en het betrekken van het objectenbestand in zijn rechtmatigheidscontrole. Dit in het kader van de aan hem verleende opdracht ex artikel 213 Gemeentewet.

4 Reactie en nawoord

4.1 Reactie College van B&W

Het College van B&W heeft bij brief van 10 februari 2004 een reactie gegeven op het conceptrapport van de Rekenkamer. In deze paragraaf is de letterlijke tekst van deze brief opgenomen.

Met belangstelling hebben wij kennisgenomen van het door u aangeboden conceptonderzoeksrapport WOZ/OZB. Gaarne maken wij gebruik van uw aanbod te reageren op het rapport in het algemeen en de conclusies en aanbevelingen in het bijzonder.

Met betrekking tot uw aanbevelingen merken wij puntsgewijs het volgende op.

1. Ten aanzien van de uitvoering van de Wet WOZ en de heffing van OZB

Per 1 januari 2005 zal op het gebied van de WOZ en OZB het nodige gaan veranderen. Het is vanzelfsprekend dat wij de nodige aandacht aan deze wijzigingen zullen besteden. Uw aanbevelingen zullen hierbij worden betrokken. Wij onderkennen hierbij het gegeven dat binnen de gestelde kaders en richtlijnen onze beleidsvrijheid zeer beperkt is. Voor het schriftelijk vaststellen van de organisatiestructuur verwijzen wij u naar de bestuursvisie rondom de invoering van het directiemodel, de thans lopende advisering rond de mandaatregeling en de inmiddels vastgestelde administratieve organisatie.

2. Implementeren van gestructureerd risicomanagement

Binnen de bedrijfsvoering wordt door ons reeds enige jaren volgens vast beleid uitvoering gegeven aan risicomanagement. Het gevoerde beleid wordt jaarlijks kritisch bezien en zo nodig aan de gewijzigde omstandigheden en/of inzichten aangepast. In het kader van de invoering van het "Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten" is door onze gemeente vanaf 2004 hier een nadere invulling aan gegeven. In dit verband kunnen wij u medelen dat de Provincie Zuid-Holland de Gemeentebegroting 2004 inmiddels op dit punt heeft goedgekeurd.

3. Het beheer van het WOZ/Heffingenpakket

Doordat de gemeente deelneemt aan het gebruikersoverleg van de applicatie bestaan er voldoende mogelijkheden om binnen het collectief gewenste verbeteringen in het pakket te kunnen bewerkstelligen. Hierbij spelen zaken als bijvoorbeeld het uitvoeren van een audit door een accountant, het opzetten van managementrapportages, enzovoorts. Inmiddels wordt gebruik gemaakt van het managementsysteem en is er hierdoor een breed scala aan informatie beschikbaar. Op modulair niveau wordt op dit moment door de leverancier gewerkt aan een verdere automatisering van specifieke processen. Met behulp van deze doorontwikkeling van het systeem kunnen belangrijke efficiëntieverbeteringen worden bereikt. Voorts is inmiddels aandacht besteed aan de inrichting van autorisaties en de fiatteringcontroles van bezwaarschriften en waardemutaties. Op korte termijn zal het aan de bevoegdheden aangepaste autorisatieschema in de applicatie worden vastgelegd. Wij zijn van mening dat hierdoor voldoende waarborgen gecreëerd worden om de interne controle te kunnen garanderen.

4. Mondelinge afspraken met taxateurs

Door de voortdurende veranderingen van het volledige WOZ-proces is in deze gemeente gekozen om zo veel mogelijk, met gebruikmaking van geautomatiseerde systemen, taxaties in eigen beheer uit te voeren. Hiervoor zijn gekwalificeerde medewerkers aangesteld die het volledige proces beheersen. Het inhuren van externe taxateurs zal daardoor steeds verder afnemen. Inmiddels wordt geen gebruik meer gemaakt van een externe niet-woning taxateur. Ook voor het taxeren van woningen wordt nauwelijks meer gebruik gemaakt van externe capaciteit. Hierdoor is het niet gewenst contractueel verplichtingen met derden aan te gaan. Ook vanuit de waarderingkamer wordt deze trend bevestigd en zelfs gestimuleerd. In dit verband verwijzen wij u naar de verbeteringsvoorstellen Wet WOZ die recentelijk aan de staatssecretaris van Financiën zijn uitgebracht. Het procesmatig denken zal binnen de WOZ nog verder gestalte krijgen. Indien onverhoopt alsnog gebruik wordt gemaakt van externe taxateurs zal de opdracht en de contractvoorwaarden schriftelijk worden vastgelegd.

5. Uitbreiden van het aantal taxateurs

Op basis van hetgeen onder punt 4 is opgemerkt moge het duidelijk zijn dat het aantal taxateurs zeker niet zal worden uitgebreid. Een omgekeerde beweging zal eerder voor de hand liggen. Het verkorten van het WOZ-tijdvak tot twee jaar zal de behoefte aan (externe)taxateurs nog verder doen afnemen. Bovendien wordt er op centraal niveau (WOZ-datacenter) voor bijzondere objecten reeds volop gewerkt aan standaard modellen.

Door een vergaande automatisering zal de modelmatige waardebeoordeling voor woningen en later ook niet-woningen het centrale uitgangspunt zijn bij het waarderingproces. Dit betekent dat de waardebeoordeling vrijwel volledig procesmatig wordt. De uitvoering is hierbij in handen van eigen medewerkers. Om de objectiviteit te kunnen garanderen worden er zelfcontroleerende teams gevormd die bij de waardebeoordeling en de bezwarenbehandeling aan de hand van objectieve criteria (marktinformatie) de kwaliteit van het waardegegeven beoordelen. Ter voorbereiding op het komende WOZ-tijdvak wordt bij de unit Belastingen reeds vanaf medio 2003 overeenkomstig de geschetste systematiek gewerkt.

Uw aanbeveling aan de Gemeenteraad ten aanzien van de accountantscontrole kunnen wij onderschrijven en wij nemen aan dat die zeker een rol spelen bij het opzetten van het controleprotocol voor de controle van de jaarrekening.

Hoewel door u niet expliciet gevraagd, menen wij er goed aan te doen op te merken, dat in hoofdstuk 2 "Beoordeling WOZ/OZB" naar onze mening nog enkele punten staan waar wij een andere zienswijze over hebben dan wel volgens ons onjuist zijn. Onze kanttekeningen in dit kader staan vermeld op de bijlage bij dit schrijven.

Ter afsluiting spreken wij de hoop uit dat wij u met deze reactie van dienst zijn geweest.

Bijlage reactie college van B&W

Kanttekeningen bij hoofdstuk 2 "Beoordeling WOZ/OZB"

2.2.2.

Het Woz- en heffingen pakket was op 1 januari 2003 gereed en niet zoals gesteld in ontwikkeling. De koppelingen met het Kadastersysteem en Burgerzaken functioneerden al reeds vanaf januari 2002 en vormen zeker geen onderdeel van een doorontwikkeling, zoals koppelingen met het vastgoed en of een vergunningensysteem; De leverancier heeft in de beginfase (2002) inderdaad geen prioriteit gegeven aan het **volledig** documenteren van de applicatie. Het rapport wekt de suggestie dat dit ook nog enige tijd op zich zal laten wachten, terwijl aangegeven is dat reeds vanaf het eerste kwartaal 2003 de volledige handleiding, inclusief datamodel, beschikbaar is.

2.2.3.

De door de applicatiebeheerder uitgevoerde tests worden, om technische redenen, inderdaad niet fysiek bewaard, in tegenstelling tot hetgeen het rapport aangeeft worden de uitkomsten wél gedocumenteerd.

2.2.4.

Het rapport geeft aan dat er binnen het softwarepakket geen scheiding is aangebracht in bevoegdheden van medewerkers. Dit is slechts gedeeltelijk juist. Binnen de drie in het rapport genoemde clusters heeft weliswaar elke individuele medewerker binnen die cluster dezelfde bevoegdheden, maar voor de medewerkers zijn de gegevens van de andere clusters slechts raadpleegbaar.

2.2.5.

De conclusie dat het systeem geen mutatieverslagen genereert is juist. Het is onjuist dat achteraf niet zou kunnen worden gecontroleerd wie de mutatie heeft aangebracht. De informatie is zowel actueel als historisch beschikbaar.

2.2.7.

Het is juist dat volledigheidsccontroles niet op basis van een geautomatiseerde toepassing gebeurd. Het doorvoeren van ongeautoriseerde waardeemutaties is systeemtechnisch niet mogelijk. Nadat het waardegegeven is vastgesteld kan de waarde uitsluitend door tussenkomst van twee medewerkers in de administratie worden gewijzigd.

2.2.9.

Ontvangen mutaties als gevolg van gereedmeldingen en dergelijke worden door drie medewerkers in drie stappen behandeld (taxatieopdracht, controle en invoer taxatie en het aanmaken en verzenden van de WOZ-beschikking). De verwerking van niet waarde gerelateerde gegevens worden niet door een tweede functionaris gecontroleerd.

4.2 Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer beoordeelt het positief dat haar aanbevelingen worden betrokken bij de implementatie van de wijzigingen in de WOZ en OZB vanaf 2005. Ook heeft de Rekenkamer met instemming geconstateerd dat, mede onder invloed van haar onderzoek, verbeteringen in gang zijn gezet in de organisatie, administratie en automatisering. Toch meent zij dat er nog een weg te gaan is op het gebied van de functiescheiding, mandatering en autorisatie. Risicomanagement is een dynamisch proces dat voortdurend aandacht vraagt.

De Rekenkamer constateert dat de keuze van de gemeente om taxaties in eigen beheer uit te voeren haar bezwaren tegen de inschakeling van externe taxateurs grotendeels wegneemt. Zij wijst er echter op dat hiermee nog niet is gewaarborgd dat een eventuele hertaxatie, bijvoorbeeld in het kader van een bezwaarprocedure, door een onafhankelijke taxateur wordt verricht. De Rekenkamer acht dit uit het oogpunt van objectiviteit een niet gewenste situatie.

De Rekenkamer neemt er kennis van dat, ondanks de betrachte zorgvuldigheid en uitvoerige verificatieprocedure, nog enkele meningsverschillen over feitelijke constatering zijn blijven bestaan. Zij ziet hierin echter geen aanleiding om het onderzoek op deze punten te heropenen, omdat haar conclusies erdoor niet worden beïnvloed en de verificatieprocedure wat haar betreft reeds definitief was afgerond.

Resumerend signaleert de Rekenkamer een positieve ontwikkeling op het terrein van de WOZ en OZB, doch zij acht waakzaamheid geboden. In dit verband acht zij het positief dat het College van B&W haar aanbeveling aan de Gemeenteraad onderschrijft om de accountant controle te laten uitvoeren op de waarden van onroerende zaken.

Bijlage 1: Onderzoeksverantwoording

De onderzoeksopzet bestond uit twee delen. Het eerste deel van het onderzoek was gericht op de binnen de gemeente Capelle aan den IJssel aanwezige schriftelijke informatie (zoals recente verordeningen, actuele beschrijvingen van de AO/IC en instructies). Vervolgens is deze informatie in het tweede deel van het onderzoek aangevuld met interviews van materiedeskundigen binnen de gemeentelijke organisatie.

De schriftelijke informatie is opgevraagd, maar de gemeentelijke organisatie bleek slechts in beperkte mate in staat te zijn de schriftelijke informatie over beleid, structuur, processen en interne controle, samenwerking en communicatie, risicomanagement en middelenmanagement te overleggen. De gemeente Capelle aan den IJssel had de bestuursvisie blijkbaar nog niet schriftelijk vastgelegd en vertaald in de verordeningen, instructies, beschrijvingen en dergelijke. Hierdoor heeft het eerste deel van het onderzoek, het bureauonderzoek, een zeer beperkte omvang en bood dit deel van het onderzoek onvoldoende basis voor een afgewogen oordeelsvorming.

De Rekenkamer heeft de keuze gemaakt om het onderzoek voort te zetten om door middel van interviews van materiedeskundigen een beeld te vormen van de risico's rond de waardering van de onroerende zaken en de heffing van de onroerende zaakbelasting. De bevindingen in deze rapportage zijn vooral gebaseerd op de afgenomen interviews.

Het aldus uitgevoerde onderzoek heeft naar het oordeel van de Rekenkamer voldoende informatie opgeleverd om het College van B&W en de Gemeenteraad inzicht te kunnen geven in de voornaamste risico's. De Rekenkamer hoopt en verwacht dat het College hier aanleiding in ziet om een verbeteringsproces op gang te brengen. In dit stadium ziet de Rekenkamer daarom geen gronden om een verdiepend vervolgonderzoek te starten naar de WOZ/OZB.