Gemeente Amsterdam



Auditrapport

Audit Ramingsprocessen Belastingen – Toeristenbelasting

Directie Belastingen

Auteur: Interne Audit en Beleidsonderzoek

Datum: 20 december 2024

1 Inleiding

Deze audit maakt deel uit van het Audit- en Onderzoeksprogramma 2024, dat is goedgekeurd door het Gemeentelijk Management Team (GMT). De aanleiding voor deze audit is het feit dat het proces Ramen Belastingopbrengsten – Toeristenbelasting tijdens de totstandkoming van het audit- en onderzoeksprogramma 2024-2025 onderdeel uitmaakte van de kernprocessen. Daarnaast heeft de directie Belastingen de toegevoegde waarde van een audit naar dit onderwerp benadrukt. Dit heeft geresulteerd in de opname van deze audit in het Audit- en Onderzoeksprogramma 2024. Het doel van het proces is het geven van uitvoering aan de belastingverordening. In de Begroting 2025 staat de inkomstenstroom toeristenbelasting naar omvang inmiddels op de derde plek binnen de lokale heffingen.

Wij voeren deze opdracht uit conform het Audit Charter 2024, ondertekend door onze opdrachtgever, de Gemeentesecretaris. Hierin staat de reikwijdte van onze werkzaamheden en bevoegdheden beschreven en is te vinden op onze intranetpagina van IA&BO. Onze werkzaamheden worden uitgevoerd in overeenstemming met de normen van de beroepsgroep voor internal auditors. Dit is het Instituut van Internal Auditors (IIA). Sinds september 2022 is IA&BO gecertificeerd.

Op 9 september 2024 hebben wij u de auditbrief verstuurd met hierin de gemaakte afspraken ten behoeve van de uitvoering van deze audit.

Doelstelling:
De doelstelling van deze audit is het geven van inzicht in de beheersing van het proces Ramen Belastingopbrengsten – Toeristenbelasting door na te gaan of er voldoende beheersmaatregelen aanwezig zijn die de risico's van dit proces afdekken. Teneinde de afdeling Waarderen, Heffen en Toezicht in staat te stellen verbeteringen door te voeren en tijdig bij te sturen op eventuele tekortkomingen.

Scope:
In deze audit hebben we het proces Ramen Belastingopbrengsten – Toeristenbelasting binnen de directie Belastingen onderzocht. Dit proces omvat drie belangrijke deelprocessen. 1. Inrichten van het systeem (bepalen voorlopige grondslag voor de toeristenbelasting); 2. Ramen van belastingopbrengsten; 3. Aanleveren voor proces Planning en Control. De audit richtte zich primair op deelproces 1 en 2, deelproces 3 is beperkt meegenomen in het onderzoek. De onderzoeksperiode in scope betreft Q3 2023 t/m Q3 2024.

In de audit is niet alleen gekeken naar meetbare en tastbare beheersmaatregelen zoals procedures en werkinstructies (hard controls), maar ook naar soft controls. Soft controls zijn niet-tastbare gedrag beïnvloedende factoren die van invloed zijn op de normen, waarden en overtuigingen van de medewerkers die van belang zijn voor het realiseren van de organisatiedoelstellingen. In deze audit zijn de soft controls 'accuraat zijn' (o.a. de langdurige nauwkeurige omgang met detailinformatie) en 'analyseren' (o.a. het systematisch ontleden van gegevens) meegenomen als factoren die belangrijk zijn in de uitvoering van dit proces**.** Door de inzet van soft controls kan in gevallen het gebruik van hard controls worden verminderd.

Niet in scope:
De automatiseringsomgeving is beperkt in scope. Binnen deze omgeving maken we onderscheid tussen application controls (geprogrammeerde controles in de applicaties) en de onderliggende general IT-Controls (GITC). Met betrekking tot de GITC steunen we op de werkzaamheden zoals uitgevoerd door ACAM in het kader van de jaarrekeningcontrole. De application controls zijn eveneens beperkt in scope. Met betrekking tot de automatiseringsomgeving is aandacht besteed aan een selectie van application controls die raken aan borging van nauwkeurigheid en betrouwbaarheid van de gegevens. Dit richtte zich op de belangrijkste systemen die deelproces 1 en 2 ondersteunen: Key2belastingen en VYZYR.

Toetsingskader:
- Kader Procesbeheersing;
- Procesbeschrijving Ramen Belastingopbrengsten: Toeristenbelasting versie 1.0 - 28 januari 2021;
- Besluit begroting en verantwoording;
- Financiële verordening Amsterdam;

- Beleidsnota Ramen en bekostigen;
- Verordening Toeristenbelasting

Fully in Control:
Zoals aangegeven in de Auditbrief worden de bevindingen door IA&BO overgenomen in het Governance, Risk en Compliance Tool van Gemeente Amsterdam, genaamd Fully in Control. Vervolgens dient de auditee de nadere opvolging in dit systeem vast te leggen.

Verspreidingskring:
Het definitieve auditrapport wordt toegestuurd aan de concerncontroller, de Stedelijk Directeur, de manager Control, de (proces)controller en ACAM. Indien ACAM hierom verzoekt, verstrekken wij hen ook toegang tot ons dossier. De conclusies en de belangrijkste bevindingen worden opgenomen in onze voortgangsrapportage die aan het GMT worden toegestuurd.

Openbaar maken van rapporten:
Alle definitieve auditrapporten worden 6 maanden na bespreking in het Risk en Audit Comité (RAC) openbaar gemaakt.

Indeling:
In hoofdstuk 2 hebben wij de samenvatting en conclusies opgenomen. In hoofdstuk 3 zijn onze uitgevoerde werkzaamheden en bevindingen opgenomen. In de bijlagen hebben wij deze bevindingen nader uitgewerkt.

Dankwoord:
Wij bedanken de medewerkers die bij dit onderzoek betrokken zijn geweest voor de fijne samenwerking bij het verrichten van onze werkzaamheden. Hun bijdrage aan het formuleren van oplossingsrichtingen tijdens de aanbevelingensessie worden zeer gewaardeerd. Daarnaast bedanken wij de afdelingsmanager en teamleider WHT voor de medewerking en het getoonde vertrouwen.

Tot het verstrekken van nadere toelichting zijn wij uiteraard bereid.

2 Samenvatting en conclusies

De audit Ramingsprocessen Belastingen is uitgevoerd volgens het auditjaarplan 2024 en richt zich specifiek op het proces Ramen Belastingopbrengsten - Toeristenbelasting

In deze audit stond de volgende vraag centraal: In hoeverre zijn de beheersingsmaatregelen die zijn opgenomen in het huidige proces Ramen Belastingopbrengsten – Toeristenbelasting in opzet, bestaan en werking toereikend voor het mitigeren van aanwezige risico's?

Wij hebben de belangrijkste risico's en de getroffen beheersmaatregelen geïdentificeerd. Vervolgens is nagegaan of deze interne beheersmaatregelen zijn beschreven, bestaan en effectief functioneren. De audit heeft betrekking op de periode Q3 2023 tot en met Q3 2024.

Conclusie
Op basis van de uitgevoerde werkzaamheden concluderen wij dat de beheersing van het proces Ramen belastingopbrengsten – Toeristenbelasting in redelijke/voldoende mate toereikend is voor het mitigeren van aanwezige risico's. Wij stellen vast dat de huidige inrichting van beheersmaatregelen binnen het proces houvast biedt, maar er zeker nog ruimte is voor verbetering.

De belangrijkste bevinding (d.i. met prioriteit 1) is:

- IT-beheersing op het ramingsmodel onvoldoende geborgd

Het huidige ramingsmodel vereist veel handmatige handelingen, zoals het instellen van filters, wat de kans op fouten verhoogd. Dit kan leiden tot onnauwkeurige ramingen als gevolg van onjuiste keuzes (o.a. query's, parameters) in de ramingsfunctie tijdens het ramingsproces.

Managementreactie Belastingen
Directie Belastingen heeft op 18-12-2024 een managementreactie gegeven op dit rapport. Samengevat heeft directie als reactie aangegeven:

" Met plezier (en herkenning) het rapport mogen lezen. Daarnaast ook met goede aanbevelingen die ons helpen en waar we mee aan de slag gaan en voor een aantal al zijn."

Voor de volledige managementreactie per bevinding verwijzen wij naar bijlage 2 van ons rapport.

3 Werkzaamheden en bevindingen

Werkzaamheden
Met betrekking tot het beoordelen van de opzet hebben wij kennisgenomen van de bestaande procesbeschrijvingen en deze getoetst aan het Kader Procesbeheersing, januari 2021 (voorheen de Stedelijke Criteria AO/IC).

Het bestaan van de beheersmaatregelen hebben we vastgesteld door documentatie te beoordelen, interviews af te nemen en waarneming ter plaatse.

Naast het vaststellen van de opzet en het bestaan van de beheersingsmaatregelen, hebben we ook onderzocht of deze effectief werken. Dit hebben we gedaan door documentatie te beoordelen, interviews af te nemen, waarneming ter plaatse en heruitvoering van procedures.

Bevindingen
Op basis van onze werkzaamheden hebben we de volgende bevindingen.

Bevinding 1
Het uitvoeren van de raming gebeurt momenteel in een Excel spreadsheet. De IT-beheersing op dit ramingsmodel is onvoldoende gewaarborgd. Indien onbevoegden toegang krijgen tot gevoelige gegevens of gebruikers onbedoeld wijzigingen aanbrengen, kan dit foutieve of inconsistente ramingen tot gevolg hebben.

Bevinding 2
In de praktijk zien de verschillende betrokken functionarissen het opstellen van de raming nog niet altijd als een gedeelde verantwoordelijkheid. Voor een nauwkeurige raming is het van belang dat de verschillende relevante betrokkenen samen keuzes en interpretaties analyseren en afstemmen.

Het gesprek en de samenwerking kunnen vervolgens verder worden ondersteund door o.a. een standaard set van mee te wegen variabelen en informatie vanuit een controlegroep van hotels.

Bevinding 3
Er is een verband tussen het aantal definitieve aanslagen toeristenbelasting vanuit het proces heffen en de nauwkeurigheid van de ramingen. De lange doorlooptijd in de werkvoorraad van heffen bemoeilijkt het vaststellen van een nauwkeurig ramingsbedrag binnen het ramingsproces.

Bevinding 4
Een actuele procesbeschrijving ontbreekt. De afwezigheid van een actuele procesbeschrijving kan uiteindelijk leiden tot variatie in de kwaliteit en inhoud van de ramingen.

Bevinding 5
Het is van belang dat er controles plaatsvinden op de invoer van data om te waarborgen dat alle onderliggende data juist en volledig in het ramingsmodel worden meegenomen. Zonder vastlegging van deze controles in documentatie is het onduidelijk of de informatie waarop beslissingen in de volgende fasen van het uitvoeren van de raming worden gebaseerd, betrouwbaar en volledig zijn.

Bevinding 6
Op dit moment ontbreekt een gestructureerde en gedocumenteerde evaluatie in het proces, wat een gemiste kans is om de raming te verbeteren en de nauwkeurigheid op lange termijn te verhogen.

De bevindingen zijn (met overeenkomstige nummering) nader uitgewerkt in bijlage 1. In bijlage 2 is een volledig overzicht opgenomen van alle door ons getoetste interne beheersmaatregelen met onze conclusies over de opzet, het bestaan en de effectieve werking van de getoetste beheersingsmaatregelen.

In het schema hiernaast hebben wij op basis van een risico-inschatting aangegeven welke prioriteit aan de bevindingen moet worden gegeven.

Wij maken daarbij het volgende onderscheid in de bevindingen:

- Prioriteit 1: Zeer belangrijk, grote impact, urgent, opvolging direct vereist
- Prioriteit 2: Belangrijk, gemiddelde impact, minder urgent, opvolging nodig
- Prioriteit 3: Aandacht nodig, beperkte impact, niet urgent, opvolging niet noodzakelijk

Bevindingen met prioriteit 1 worden in de voortgangsrapportages aan het GMT opgenomen. Prioriteit 2 bevindingen worden alleen aan het GMT gemeld als er geen opvolging aan wordt gegeven en prioriteit 3 bevindingen worden enkel aan de directie en management gerapporteerd.

Bevindingen	Prioriteit 3 Laag	Prioriteit 2 Midden	Prioriteit 1 Hoog
1. IT-beheersing op het ramingsmodel onvoldoende geborgd			X
2. Samenwerking en afstemming in het ramingsproces kan worden versterkt		X	
3. Kortere doorlooptijd heffen ondersteunt nauwkeurige raming		X	
4. Actualisatie van de procesbeschrijving gewenst		X	
5. Vastlegging van de uitvoering van controles benodigd		X	
6. Periodieke en gestructureerde evaluatie ontbreekt	X		

Bijlage 1: Bevindingen en aanbevelingen

Bevindingen Directie Belastingen

1. IT-beheersing op het ramingsmodel onvoldoende geborgd	PRIO 1

Achtergrond	De uitkomst van het ramen van toeristenbelasting is een vastgesteld ramingsbedrag. Om tot dit vastgestelde ramingsbedrag te komen, wordt (in deelproces 2) een raming uitgevoerd door middel van een extrapolatie. Deze extrapolatie is gebaseerd op definitieve realisatiecijfers van voorgaande jaren, aangevuld met data van Onderzoek en Statistiek (O&S), zoals het verwachte aantal overnachtingen en andere relevante factoren. Het juist en volledig verwerken van de informatie is van essentieel belang om tot een nauwkeurig ramingsbedrag te komen. In het ramingsmodel worden via formules complexe berekeningen uitgevoerd op de brondata. Het uitvoeren van de raming gebeurt momenteel in een Excel spreadsheet. Er is momenteel beperkte toegang tot het document, doordat het document in Teams is opgeslagen, waar alleen een beperkt aantal medewerkers toegang tot hebben (Team Heffen).
Bevinding	**1.1.** In de procesbeschrijving zijn geen beheersmaatregelen beschreven met betrekking tot risico's gerelateerd aan logische toegangsbeveiliging (vertrouwelijkheid/integriteit), wijzigingenbeheer (integriteit) en continuïteit (beschikbaarheid). **1.2.** Er ontbreken specifieke beheersmaatregelen met betrekking tot risico's gerelateerd aan logische toegangsbeveiliging (vertrouwelijkheid/integriteit). Zo is er bijvoorbeeld in het ramingsmodel geen beveiligd werkblad met gebruikersnaam/wachtwoord ingericht. **1.3.** Er ontbreken beheersmaatregelen met betrekking tot risico's gerelateerd aan wijzigingenbeheer (integriteit). Zo is er bijvoorbeeld geen beveiliging ingesteld op de formules in het ramingsmodel. De formules in het ramingsmodel spelen een belangrijke rol in de juistheid van de berekeningen. Wanneer deze formules niet goed beschermd zijn, kunnen ze als gevolg van menselijke fouten per ongeluk worden gewijzigd. Dit kan leiden tot foutieve ramingen.

Risico	Het huidige ramingsmodel vereist veel handmatige handelingen, zoals het instellen van filters, wat de kans op fouten verhoogd. Gebruikers kunnen onbedoeld wijzigingen aanbrengen of er kunnen onbevoegden toegang krijgen tot gevoelige gegevens, wat foutieve of inconsistente ramingen tot gevolg kan hebben.		
Oorzaak	Er is binnen de directie Belastingen geen ramingssoftware en/of tooling beschikbaar die momenteel beschikbaar en specifiek toepasbaar is voor het uitvoeren van de raming.		
Aanbeveling	**Korte termijn** Voer als procescoördinator Heffen en/of teamleider WHT zo snel mogelijk wijzigingen door met betrekking tot de IT-beheersing op het Excel-bestand – ramingsmodel; zoals: ➢ Sla het Excel-bestand – ramingsmodel op, in een speciaal afgeschermde Teams-omgeving en stel daarbij vast of er in de huidige situatie nog medewerkers onnodig toegang hebben. ➢ Richt in het Excel-bestand – ramingsmodel een beveiligd werkblad met gebruikersnaam/wachtwoord in. ➢ Stel beveiliging in op de formules in het ramingsmodel; bijvoorbeeld door cellen te vergrendelen met een wachtwoordbeveiliging. **Middellange termijn** Als de huidige methodiek voor de raming tijdens de volgende cyclus goed blijkt te werken, is de aanbeveling om de automatisering hiervan in Q2 2025 te overwegen. Automatiseer als procescoördinator voor de P&C cyclus (nog aan te stellen) i.s.m. de procescoördinator Heffen handmatige handelingen binnen de ramingsmethodiek. Dit kan door de ramingsmethodiek met de juiste parameters te programmeren in dashboards binnen VYZYR.		
Managementreactie	We hebben 2024 gebruikt om onze stuurinformatie op de heffing opnieuw in te richten. We hebben nu de beschikking over een uitgebreid dashboard vanuit ons BI systeem. Hiermee hebben we de ramingsmethodiek opnieuw opgebouwd. We blijven inzetten op het verder ontwikkelen en verbeteren van onze stuurinformatie. Hierin past het omzetten van de gebruikte methodiek naar een uitbereiding op het dashboard, zodat de risico's zoals genoemd hiermee worden gemitigeerd. We nemen de aanbeveling dan ook over. De opdracht zal in Q1 2025 door de Teamleider Heffing	Q2 2025	Verantwoordelijke directie: Belastingen

	worden verstrekt. De aanbevelingen voor de korte termijn zullen we overnemen en worden direct ingevoerd.		

2. Samenwerking en afstemming in het ramingsproces kan worden versterkt	PRIO 2

Achtergrond	De informatie die voor de ramingen wordt gebruikt, is slechts ten dele ´hard'. Harde data zijn feitelijke en objectieve gegevens, zachte informatie is meer subjectief en multi-interpretabel. Via een interpretatieslag moet de zachte informatie dus worden vertaald naar gevolgen voor de harde cijfers van de raming. Om de nauwkeurigheid van het vastgestelde ramingsbedrag te borgen, is het van belang dat procesbetrokkenen, zoals de teamleider WHT, de procescoördinator Heffen en de financieel adviseur Belastingen op meerdere momenten tijdens de deelprocessen 1 en 2 onderling informatie afstemmen, toetsen, controleren en bespreken. In deze processtappen is de soft control ´Analyseren´ van belang.
Bevinding	In het maken van gezamenlijke keuzes en interpretaties m.b.t de raming ligt ruimte voor verbetering. **2.1.** In de praktijk ligt het eigenaarschap voor de raming bij de teamleider WHT en zien de verschillende betrokken functionarissen het opstellen van de raming nog niet altijd als een gedeelde verantwoordelijkheid. Op dit moment ontbreekt een formele validatie door het managementteam van Belastingen in het proces; bijvoorbeeld in het Teamleidersoverleg (TLO). Dit zou een belangrijke stap zijn om het proces te borgen en bijdragen aan een gedragen ramingsproces. Voor een nauwkeurige raming is het van belang dat de verschillende relevante betrokkenen samen keuzes en interpretaties m.b.t. de raming analyseren en afstemmen. Investeren in kennisdeling en roulatie (kennisborging), zou de stabiliteit van het proces kunnen vergroten. **2.2.** De samenwerking met Onderzoek en Statistiek (O&S) kan nog verder versterkt en verdiept worden, waarbij het delen van kennis en inzichten leidt tot een meer nauwkeurige raming van de toeristenbelasting. O&S levert momenteel één keer aan het begin van het proces data aan. De directie Belastingen wordt niet periodiek op de hoogte gehouden van relevante wijzigingen op de data. Door O&S periodiek te betrekken als (sparing-) partner in het ramingsproces, kan de nauwkeurigheid van de raming verder verbeterd worden, met actuele en nauwkeurige data als basis.

	In de wijze waarop het gesprek en de samenwerking met betrekking tot de gezamenlijke keuzes en interpretaties worden ondersteund en gefaciliteerd ligt ruimte voor verbetering. **2.3.1.** Als het gaat om het maken van gezamenlijke keuzes en interpretaties m.b.t. de raming is er geen lijst met vaste onderwerpen beschikbaar die als richtlijn kan dienen bij het stelselmatig identificeren van relevante variabelen die mogelijk meegewogen moeten worden. Een concreet voorbeeld is de trend in dalende en/of stijgende kamerprijzen. Het is in elke cyclus relevant om te bepalen of deze factor wel of niet meegewogen dient te worden. Een standaard set met vaste indicatoren kan het ramingsproces verder structureren en consistentie vergroten. **2.3.2.** In het proces wordt momenteel geen afwijkingsmarge gehanteerd. Een afwijkingsmarge betreft een bandbreedte van een eventuele positieve of negatieve afwijking voor de heffing van toeristenbelasting. Een afwijkingsmarge zou een waardevolle KPI kunnen zijn om de nauwkeurigheid van de ramingen te bewaken. Daarnaast kan het als KPI dienen voor de verantwoording aan directie Belastingen en de wethouder. De invoering van een afwijkingsmarge kan het proces meer controleerbaar en verantwoordbaar maken. Op het moment dat de raming een onnauwkeurige uitkomst heeft dient dit een consequentie/gevolg te hebben. **2.3.3.** Bij de interpretatie van cijfers wordt momenteel nog geen gebruik gemaakt van een controlegroep van hotels, waarvan periodiek informatie gedeeld zou kunnen worden met directie Belastingen. Dit zou kunnen bijdragen aan beter inzicht in de onzekerheden en invloeden die het ramingsproces beïnvloeden.
Risico	Er vindt onvoldoende afstemming plaats over de onderliggende, gegevens aannames en onzekerheden, waardoor de kans op onjuistheden in de uitkomst toeneemt (geen “peer-review” toegepast). Onnauwkeurige ramingen als gevolg van de onjuiste interpretatie van externe factoren.
Oorzaak	De concrete invulling van deelproces 2: Uitvoeren raming binnen directie Belastingen vindt pas recent in de huidige vorm plaats waardoor de manier waarop het uitvoeren van de raming momenteel plaatsvindt nog volop in ontwikkeling is.
Aanbeveling	**2.1** ➢ Neem in de procesbeschrijving expliciet op dat de validatie van de raming een gedeelde verantwoordelijkheid is en neem de validatiesessie op in het proces, met vastlegging van welke functionarissen hierbij aanwezig dienen te zijn.

	➢ Zorg voor een vast moment in het proces waar de validatie van gegevens en methodiek plaatsvindt: de validatiesessie. De procescoördinator zorgt ervoor dat de cijfermatige analyse vooraf gereed is en organiseert de validatiegroep. Betrokkenen dienen tijdens de sessie de inhoud meer te valideren en/of te challengen, zodat er gezamenlijk commitment ontstaat. ➢ Documenteer de keuzes, overwegingen en besluitvorming tijdens de validatiesessie in een bespreek- en besluitenlijst. ➢ Bespreek de uitkomsten van de validatiesessie als teamleider WHT met de afdelingsmanager tijdens het TLO. ➢ Voeg bij het Memo dat vervolgens ter goedkeuring naar het MT gaat, de bespreek- en besluitenlijst als bijlage toe. Dit vergroot de transparantie en verantwoording, en biedt meer inzicht voor het MT. **2.2.** Organiseer als teamleider WHT en procescoördinator een periodiek overleg met Onderzoek & Statistiek (O&S), waarin O&S aangeeft of de data afwijkt t.o.v. de eerder gedeelde rapportage. Dat bespreekmoment vindt idealiter een maand voor de raming plaats en dient te worden opgenomen in de procesbeschrijving. **2.3.1.** Stel een lijst met vaste indicatoren op die als richtlijn kunnen dienen bij het identificeren van relevante factoren in het uitvoering geven aan het ramen van de toeristenbelasting binnen de stad. Een concreet voorbeeld hiervan is de trend in dalende en/of stijgende kamerprijzen, die elke cyclus relevant zijn. Maar ook het verminderen van het aantal Amsterdammers op de totale populatie. Gebruik deze lijst bij het opstellen van de raming. **2.3.2.** Stel i.s.m. de controller en de financieel adviseur Belastingen een afwijkingsmarge als KPI vast, om zo het proces meer controleerbaar en verantwoordbaar te maken. **2.3.3.** Onderzoek of het mogelijk is om met een controlegroep van hotels, representatief voor het areaal, op regelmatige basis omzetten te volgen in het lopende jaar. Dit biedt tijdig inzicht in mogelijke schommelingen en kan de raming scherper maken. Deze aanpak kan helpen bij het eerder zichtbaar maken van mogelijke meer- of minderopbrengsten. Daarbij zijn er marktontwikkelingen, bijvoorbeeld als gevolg van de Btw-verhoging, die nu niet worden meegenomen in de prognose van O&S terwijl deze wel echt relevant zijn. Onderzoek de bereidwilligheid van hotels om mee te werken en bepaal hoe representatief ze zijn.		
Managementreactie	We kunnen ons vinden in de bevindingen en aanbevelingen. We zullen deze tijdens de uitvoering in 2025 in het proces implementeren. Wat betreft de aanbeveling om gebruik te gaan maken van de controlegroep, zullen we dit in de eerste helft van het jaar onderzoeken en indien mogelijk implementeren. Verantwoordelijke is de Teamleider Heffing in samenwerking met de Teamleider JZ & Advies.	Q2 2025	Verantwoordelijke directie: Belastingen

3. Kortere doorlooptijd heffen ondersteunt nauwkeurige raming	PRIO 2

Achtergrond	Het proces heffen van toeristenbelasting heeft tot doel het realiseren van een juiste en volledige heffing van toeristenbelasting door een volledig areaal op te bouwen. Het proces bestaat uit verschillende deelprocessen waaronder het verwerken van binnengekomen aangiften (incl. afhandelen van bezwaren). De door logieverstrekkers ingevulde aangiften vanuit het proces heffen, vormen belangrijke input die wordt meegenomen tijdens de uitvoering van de raming. Er is daarmee dus een duidelijke interactie tussen het heffen en het ramen van de toeristenbelasting.
Bevinding	**3.** Lange doorlooptijd in de werkvoorraad van heffen leidt tot minder nauwkeurige ramingen. De doorlooptijd in de werkvoorraad van heffen is momenteel op piekmomenten in het jaar nog lang. Een specifiek voorbeeld hiervan is de handmatige controle op inwoners van Amsterdam die geen toeristenbelastingen hoeven te betalen. Deze volledig handmatige controle is tijdsintensief en leidt tot vertragingen in het proces. Deze vertragingen maken het lastiger om tijdig en nauwkeurig te ramen. Er is een verband tussen het aantal definitieve aanslagen toeristenbelasting vanuit het proces heffen en de nauwkeurigheid van de ramingen. Hoe kleiner het percentage verwerkte definitieve aanslagen op het moment van het opstellen van de raming, hoe minder nauwkeurig de raming kan worden uitgevoerd. Voor het gedeelte dat niet gecontroleerd is, dient namelijk vanuit de reeds gecontroleerde aangiften te worden geëxtrapoleerd. En andersom geldt: hoe meer harde data (gecontroleerde aangiften) er beschikbaar is, hoe nauwkeuriger de raming kan worden uitgevoerd, omdat er minder hoeft te worden geëxtrapoleerd.
Risico	Onjuiste en/of onvolledige grondslag voor opbrengsten toeristenbelasting. Het op grond van onjuiste en/of onvolledige grondslagen vaststellen van aanslagen toeristenbelasting.
Oorzaak	De werkzaamheden binnen het proces van heffen worden onder andere verlengd doordat controles momenteel nog weinig risico gestuurd zijn.

Aanbeveling	**Korte termijn** Werk i.s.m. de afdeling Heffen toe naar een meer risico gestuurde beoordeling van aangiftes om de doorlooptijd te helpen verkorten. Realiseer dit op de korte termijn door - daar waar mogelijk - niet de volledige populatie te controleren, maar dit steekproefsgewijs (of geautomatiseerd) uit te voeren; bijvoorbeeld de controle op Amsterdammers. **(Middel)lange termijn** Stimuleer logieverstrekkers om digitale aangiftes te doen. Onderzoek i.s.m. Juridische Zaken en Compliance wat binnen de kaders kan en haalbaar is m.b.t. het stimuleren van het doen van digitale aangiftes door ondernemers. Onderzoek ook de mogelijkheden tot het verder digitaliseren van het aangifteportaal met daarin slimme en/of voor ingevulde formulieren. Maak daarnaast ook interne afspraken over een risicogerichte aanpak.		
Managementreactie	We herkennen de bevinding en nemen dan ook de aanbeveling over om te onderzoeken hoe we risico gestuurd controles op aangifte en op Amsterdamse gasten zouden kunnen uitvoeren. We zullen dit onderzoek afronden in de 1e helft van het jaar, zodat we indien van toepassing hiermee kunnen experimenteren in de 2e helft van het jaar. Verantwoordelijke is de Teamleider Heffing in samenwerking met de Compliance Officer.	Q2-Q4 2025	Verantwoordelijke directie: Belastingen

4. Actualisatie van de procesbeschrijving gewenst	PRIO 2

Achtergrond	De aanwezigheid van een actuele procesbeschrijving ondersteunt een werkwijze die leidt tot consistente resultaten en vergroot transparantie en duidelijkheid. In het Kader Procesbeheersing staat uiteengezet wat minimaal in een procesbeschrijving opgenomen dient te worden zoals o.a. kritische prestatie-indicatoren in de uitvoering van het proces en risico´s in de uitvoering van het proces met bijbehorende beheersmaatregelen.
Bevinding	**4.1.** Op basis van de toetsing met betrekking tot de vereisten vanuit het Kader Procesbeheersing op de Procesbeschrijving Ramen Belastingopbrengsten stellen we het volgende vast: De procesbeschrijving bevat de nodige onderdelen die benoemd zijn in het Kader Procesbeheersing. De procesbeschrijving is op zich helder te volgen. Maar de (beschreven) beheersing van de risico's is onvoldoende. Zo is het bij sommige beheersmaatregelen onduidelijk welke functionaris verantwoordelijk is voor de uitvoering van deze beheersmaatregelen. Daarnaast is het onduidelijk waar in het proces bepaalde beheersmaatregelen worden toegepast en welke bewijsstukken vereist zijn om te kunnen aantonen dat de controles daadwerkelijk zijn uitgevoerd. Hierdoor is vooralsnog onduidelijk of de beschreven beheersmaatregelen de risico's adequaat dekken. De meest recente versie van de procesbeschrijving betreft de Procesbeschrijving Ramen Belastingopbrengsten: Toeristenbelasting d.d. 28 januari 2021 (versie: 1.0). Tijdens de audit is gebleken dat het proces ramen toeristenbelasting de afgelopen jaren aanzienlijke veranderingen heeft ondergaan. De afwezigheid van een actuele procesbeschrijving kan uiteindelijk leiden tot variatie in de kwaliteit en inhoud van de ramingen, afhankelijk van wie deze opstelt. **4.2.** De werkinstructie voor het opstellen van de voorlopige grondslag is nog zeer summier. De werkinstructie voor het opstellen van de raming is wel aanwezig en is nog in bewerking. Er bestaat geen werkinstructie voor het opstellen van de brief voor de P&C-cyclus. Het ontbreken van volledige en gedetailleerde werkinstructies kan leiden tot variatie in de kwaliteit en inhoud van de voorlopige grondslag en/of brief.
Risico	Het uitvoeren van een proces op basis van een verouderde procesbeschrijving kan leiden tot inefficiënties in het operationele proces, gebrek aan consistentie in de uitvoering en/of het niet of in mindere mate effectief zijn van ingerichte controls.

Oorzaak	Er is geen stelselmatige periodieke evaluatie op het proces ingericht, waarin ook de procesbeschrijving en bijbehorende documentatie worden beoordeeld. In deze evaluatie zou periodiek moeten worden nagegaan of het proces en de documentatie actueel, volledig en effectief zijn.		
Aanbeveling	Evalueer als teamleider WHT i.s.m. team Advies periodiek de procesdocumentatie en actualiseer en complementeer de procesbeschrijving vervolgens op basis van actuele risico's en beheersmaatregelen. Stel als procescoördinator Heffen voor alle drie de deelprocessen goed navolgbare werkinstructies op en/of vul deze verder aan. Herzie deze vervolgens periodiek.		
Managementreactie	Het actualiseren van de procesbeschrijving staat al op de agenda van 2025. De Procescoördinator zal hiertoe het initiatief nemen. We verwachten dit medio 2025 te doen, aangezien dan van alle overige aanbevelingen duidelijk is hoe deze in het proces zullen worden ingebed. Oplevering uiterlijk Q4. Verantwoordelijk manager is Teamleider Heffing	Q4 2025	Verantwoordelijke directie: Belastingen

5. Vastlegging van de uitvoering van controles benodigd	PRIO 2

Achtergrond	Tijdens deelproces 1 (processtap 1.13) waarin de voorlopige grondslag wordt bepaald, verwerkt een medewerker vanuit het proces heffen het overzicht van de grondslagen in de belastingadministratie Key2Belastingen (K2B). Omdat deze grondslagen als input wordt gebruikt tijdens het opstellen van het ramingsbedrag, is het van belang dat er een controle plaatsvindt op de juistheid en volledigheid van de invoer in K2B. In deze processtap is de soft control ´Accuraat zijn´ van belang.
Bevinding	**5**. De teamleider WHT voert na het draaien van het tijdelijke kohier een integriteitscheck uit om te bepalen of de grondslagen juist zijn ingevoerd in de K2B. Er ontbreekt echter een zichtbare vastlegging van deze controle op de juistheid en volledigheid van grondslagen die in K2B worden ingevoerd. Zonder vastlegging van deze controle in documentatie is het onduidelijk of de informatie waarop beslissingen in de volgende fasen van het uitvoeren van de raming worden gebaseerd, betrouwbaar en volledig zijn. Een vastlegging van deze controle zou de transparantie van het proces vergroten en de directie Belastingen beter ondersteunen bij het afleggen van verantwoording over de uitgevoerde werkzaamheden.
Risico	Onnauwkeurige ramingen als gevolg van suboptimale kwaliteit van data en bronnen (onjuiste gegevens). Onjuiste grondslag voor opbrengsten toeristenbelasting. Het op grond van onjuiste grondslagen vaststellen van aanslagen toeristenbelasting.
Oorzaak	In de procesbeschrijving is een beheersmaatregel opgenomen die beschrijft dat de uitvoering van de controle moet worden vastgelegd. De omschrijving van de controle is onvolledig; zo bestaat er geen lijst met alle controlepunten per kohier.

Aanbeveling	Ontwikkel als teamleider WHT i.s.m. het MT, een controlframework waarin de belangrijke controlemomenten en tijden/planning worden vastgelegd. Breng vervolgens de vastlegging van de uitvoering van de controles op o.a. juiste en volledige invoer van de grondslagen in K2B in de praktijk. Gebruik dit framework als een instrument om de zichtbaarheid van de controles te vergroten. Het framework kan de teamleider WHT ondersteunen bij het 'in control' zijn over een grote en risicovolle portefeuille. Overweeg om het controlframework uiteindelijk ook toe te passen in andere heffingsprocessen/middelen.		
Managementreactie	We nemen de aanbeveling over en zullen voor de heffing Toeristenbelasting als eerste heffing een controlframework inrichten. We kennen al meerdere kwaliteitsinstrumenten en zien kans de waarde hiervan te vergroten door deze bij elkaar te brengen in het controlframework. De Procescoördinator is voor de uitvoering hiervan verantwoordelijk. We verwachten het framework in Q2 gereed te hebben. Verantwoordelijk Teammanager is Teamleider Heffing.	Q2 2025	Verantwoordelijke directie: Belastingen

6. Periodieke en gestructureerde evaluatie ontbreekt	PRIO 3

Achtergrond	In een ramingsproces wordt idealiter een voorspelling gemodelleerd waarop (vanuit de 2e lijn) een adequate review plaatsvindt en die zich in de daaropvolgende jaren steeds nauwkeuriger verder ontwikkelt. Een raming is geen eenmalig proces maar een proces dat gedurende de jaren wordt bijgesteld op basis van allerlei factoren zoals marktontwikkelingen, stelselwijzigingen etc. Onvoorspelbaarheid in marktontwikkelingen – en daarmee ook in de nauwkeurigheid van de ramingen – is geen volledig beheersbaar risico. Maar om de raming steeds nauwkeuriger te maken is het noodzakelijk de raming periodiek te evalueren om deze vervolgens te kunnen herzien en bij te sturen.
Bevinding	**6.** Een periodieke en gestructureerde evaluatie is momenteel nog niet in het proces Ramen Belastingopbrengsten: Toeristenbelasting geïncorporeerd. Het is belangrijk dat er aan de proceskant een evaluatie, ofwel de Check vanuit de PDCA-cyclus (Plan-Do-Check-Act) is geïncorporeerd om een 'leereffect' binnen het proces te realiseren. Tijdens deze evaluatie kunnen procesdeelnemers gezamenlijk reflecteren op de impact van de verschillende factoren op het ramingsproces en zo verbeterpunten identificeren. Een goede evaluatie vereist dat relevante factoren jaarlijks worden vastgelegd, zodat verkeerde keuzes of inschattingen inzichtelijk worden en als leerpunten dienen voor toekomstige ramingen. Hierdoor bestaat de mogelijkheid om van verkeerde keuzes/inschattingen te leren en de volgende ramingen nog nauwkeuriger te maken. Op dit moment ontbreekt een gestructureerde en gedocumenteerde evaluatie in het proces, wat een gemiste kans is om de raming te verbeteren en de nauwkeurigheid op lange termijn te verhogen.
Risico	Het ontbreken van een periodieke en gestructureerde evaluatie in het proces kan leiden tot onvoldoende aanpassing aan veranderingen en beperkt de mogelijkheden voor procesoptimalisatie. Hierdoor ontstaat het risico dat het ramingsproces minder effectief inspeelt op nieuwe omstandigheden, wat de nauwkeurigheid van de ramingen kan beïnvloeden.
Oorzaak	De concrete invulling van deelproces 2: Uitvoeren raming binnen de directie Belastingen vindt pas recent in de huidige vorm plaats, waardoor de manier waarop het uitvoeren van de raming momenteel plaatsvindt nog volop in ontwikkeling is.

Aanbeveling	Plan jaarlijks in april/mei een evaluatiemoment voor het proces en de resultaten. Bespreek tijdens deze evaluatie afwijkingen en (meerjarige) trends, zowel op inhoud als op procesniveau. Neem als teamleider WHT i.s.m. team Advies dit evaluatiemoment ook op in de nog te herziene procesbeschrijving. Idealiter komt de processtap evaluatie vervolgens ook terug in het controlframework en de jaarplanning (bijvoorbeeld via VYZYR dashboarding).		
Managementreactie	We onderschrijven dat evaluatie van het voorgaande jaar onderdeel moet zijn van het voortdurend leren en bijstellen. Zoals gesteld in de aanbeveling zal de evaluatie van het ramingproces worden opgenomen in de procesbeschrijving als ook als één van de control maatregelen uit het controlframework.	Q2-Q4 2025	Verantwoordelijke directie: Belastingen

Bijlage 2: Overzicht van gecontroleerde beheersmaatregelen

Symbool	Betekenis
V	Opzet, Bestaan en/of Effectieve Werking is vastgesteld.
O	Opzet, Bestaan en/of Effectieve Werking is gedeeltelijk vastgesteld.
X	Opzet, Bestaan en/of Effectieve Werking is niet vastgesteld.
—	Opzet, Bestaan en/of Effectieve Werking is niet getoetst.

Risico	Key Control	Opzet	Bestaan	Effectieve Werking	Bevinding
R1: Onnauwkeurige ramingen als gevolg van suboptimale kwaliteit van data en bronnen (onjuiste gegevens). R2: Onnauwkeurige ramingen als gevolg van de onjuiste interpretatie van externe factoren. R4: Onjuiste grondslag voor opbrengsten toeristenbelasting. Het op grond van onjuiste grondslagen vaststellen van aanslagen toeristenbelasting.	[KC1] Er vindt controle plaats op de grondslagen voor de voorlopige aanslagen of deze juist en volledig zijn ingevoerd in het belastingsysteem K2B. [KC2] Bij het vaststellen van voorlopige grondslagen worden medewerkers in het proces betrokken bij het maken van keuzes en interpretaties. Deze worden vastgelegd in een formeel verslag.	O V	O V	— —	[KC1] Bevinding 4 Bevinding 5 [KC2] [-]

Risico	Key Control	Opzet	Bestaan	Effectieve Werking	Bevinding
R1: Onnauwkeurige ramingen als gevolg van suboptimale kwaliteit van data en bronnen (onjuiste gegevens). R2: Onnauwkeurige ramingen als gevolg van de onjuiste interpretatie van externe factoren. R3: Onnauwkeurige ramingen als gevolg van onjuiste keuzes (o.a. query's, parameters) in de ramingsfunctie tijdens het ramingsproces.	[KC3] De teamleider WHT en de financieel adviseur Belastingen voeren een controle uit op de kwaliteit van de data die als input dient voor het Opstellen overzicht ramingen. [KC4] De teamleider WHT legt alle brondocumenten en uitgangspunten van de raming juist en volledig vast in het verantwoordingsdocument, inclusief een cijfermatige onderbouwing in het ramingenmodel. [KC5] De teamleider WHT, coördinator heffen en de financieel adviseur bespreken periodiek samen de raming om keuzes en interpretaties te analyseren en af te stemmen.	O V V	O V O	O V O	[KC3] Bevinding 4 [KC4] [-] [KC5] Bevinding 2 Bevinding 3 Bevinding 4 Bevinding 6

Risico	Key Control	Opzet	Bestaan	Effectieve Werking	Bevinding
	[KC6] De teamleider WHT heeft voor het ramingenmodel in Excel beheersmaatregelen getroffen met betrekking tot risico's gerelateerd aan logische toegang (vertrouwelijkheid/integriteit), wijzigingenbeheer (integriteit) en continuïteit (beschikbaarheid).	X	O	—	[KC6] Bevinding 1
R1: Onnauwkeurige ramingen als gevolg van suboptimale kwaliteit van data en bronnen (onjuiste gegevens). R2: Onnauwkeurige ramingen als gevolg van de onjuiste interpretatie van externe factoren.	[KC7] De financieel adviseur Belastingen, adviseur financiële dienstverlening, businesscontroller en het MT stemmen gezamenlijk de brief over afwijkingen ten opzichte van de begroting af. [KC8] De financieel adviseur Belastingen legt alle gegevens en uitgangspunten van de brief juist en volledig vast in het business dossier.	V V	O O	O O	[KC7] [-] [KC8] Bevinding 4