



Auditdienst Rijk
Ministerie van Financiën

Onderzoeksrapport

Onderzoek Inning en afdracht OLB-middelen 2017

Colofon

Titel	Onderzoek Inning en overdracht OLB-middelen 2017
Uitgebracht aan	Directeur Belastingdienst Directie Particulieren
Datum	19 april 2019
Kenmerk	2019-0000071132

Inlichtingen
Auditdienst Rijk
070-342 7700

Inhoud

Aanleiding opdracht-4

- 1 Juistheid en volledigheid van mutaties waarborgen-5**
- 2 Juistheid en volledigheid van de invordering waarborgen-6**
- 3 Vorderingenbeweging invoeren-8**
- 4 Verantwoording onderzoek-10**
 - 4.1 Werkzaamheden en afbakening-10
 - 4.2 Gehanteerde Standaard-10
 - 4.3 Verspreiding rapport-10
- 5 Ondertekening-11**

Bijlage: Managementreactie directie Particulieren onderzoeksrapport OLB-middelen 2017

Aanleiding opdracht

Belastingdienst Caribisch Nederland (B/CN) is met ingang van 10 oktober 2010 belast met de inning en invordering van de door OLB opgelegde aanslagen, heffingen, leges en facturen. Deze overdracht van taken is vastgelegd in het convenant "Inning, invordering en dwanginvordering eilandbelastingen, heffingen en leges Openbaar Lichaam Bonaire" (OLB). Nadere invulling van het convenant is beschreven in de samenwerkingsovereenkomst van 17 maart 2014 tussen B/CN en OLB, waarin inspanningen en verplichtingen van partijen zijn vastgelegd. Het doel van dit onderzoek is om inzicht te krijgen in de juistheid, tijdigheid en volledigheid van de inning van OLB-middelen en de juistheid, tijdigheid en volledigheid van de afdracht van de ontvangen bedragen aan het OLB.

Om de doelstelling van het onderzoek te realiseren zijn de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

1. Tot welke bevindingen leidt het onderzoek naar het stelsel van interne beheersingsmaatregelen binnen B/CN dat moet borgen dat de van het OLB ontvangen aanslagen, heffingen, leges en facturen juist, tijdig en volledig worden opgenomen in het inningsstelsel (MCS) van B/CN.
2. Tot welke bevindingen leidt het onderzoek naar het stelsel van interne beheersingsmaatregelen binnen B/CN dat moet borgen dat de inning juist, tijdig en volledig plaatsvindt.
3. Tot welke bevindingen leidt het onderzoek naar het stelsel van interne beheersingsmaatregelen binnen B/CN dat moet borgen dat de door B/CN ontvangen bedragen met betrekking tot de OLB middelen juist, tijdig en volledig worden afgedragen aan het OLB.

In de hoofdstukken 1 tot met 3 zijn bovenstaande, met de opdracht overeengekomen, onderzoeksvragen nader uitgewerkt.

De in de volgende hoofdstukken vermelde interne beheersingsmaatregelen zijn gedeeltelijk beschreven. Binnen B/CN is een project gestart om de beschrijving van de interne beheersingsmaatregelen te actualiseren en de verbijzonderde interne controle hierop in te richten.

De processen binnen OLB zijn niet onderzocht, omdat deze buiten de scope van het onderzoek vallen.

1 **Juistheid en volledigheid van mutaties waarborgen**

Onderzoeksvraag 1. Tot welke bevindingen leidt het onderzoek naar het stelsel van interne beheersingsmaatregelen binnen 8/CN dat moet borgen dat de van het OLB ontvangen aanslagen, heffingen, leges en facturen juist, tijdig en volledig worden opgenomen in het inningsstelsel (MCS) van B/CN.

De aangeleverde mutaties hebben betrekking op eilandbelastingen, heffingen, leges en facturen.

Voor het beantwoorden van onderzoeksvraag 1 is het proces ontvangst van de door het OLB verzonden mutaties (aanslagen, heffingen, leges en facturen) en het proces vastlegging van de vorderingen in de inningadministratie MCS onderzocht.

Interne beheersingsmaatregelen B/CN:

- Per middel ontvangt B/CN een CSV bestand. Het bestand wordt geïdentificeerd door een uniek nummer, maar geen doorlopend volgnummer. Per bestand wordt een getekende opdrachtbrief meegezonden met vermelding van het unieke nummer. Bedrijfsvoering B/CN stuurt een ontvangstbevestiging van het bestand;
- Bedrijfsvoering controleert visueel of het format van het bestand juist is;
- Tijdens het inlezen van de mutaties in de inningadministratie (MCS) controleert het systeem de bestaanbaarheid van het CRIB nummer, of het bestand al eerder is verwerkt en of het aanslagnummer niet eerder is ingevoerd. Bij verminderingen moet een aanslagnummer juist wel aanwezig zijn;
- Posten die niet ingelezen kunnen worden in MCS komen op een foutverslag. Dit verslag wordt ter correctie aangeboden aan het OLB.

Controle overdracht bestanden.

Wij adviseren bij verwerking van bestanden in MCS vast te stellen dat de verwerking juist en volledig heeft plaatsgevonden op basis van controle op aantallen en totaalbedragen. De aantallen en totaalbedragen worden vergeleken met de van het OLB ontvangen bestanden.

2 Juistheid en volledigheid van de invordering waarborgen

Onderzoeksvraag 2. Tot welke bevindingen leidt het onderzoek naar het stelsel van interne beheersingsmaatregelen binnen B/CN dat moet borgen dat de inning juist, tijdig en volledig plaatsvindt.

Voor het beantwoorden van onderzoeksvraag 2 is het proces van invorderen onderzocht.

B/CN verzorgt het volledige invorderingsproces voor de eilandbelastingen. Het betreft grond-, toeristen-, motorrijtuigen-, verhuur motorrijtuigen - en opcenten vastgoedbelasting.

Voor heffingen, leges en facturen verzorgt het OLB de volledige invordering met uitzondering van de door B/CN verzonden aanmaning. Het betreft erfpacht, precariorechten, loterijvergunningen, speelvergunningsrecht en haven-, loods-, lig- en meergelden.

Interne beheersingsmaatregelen B/CN:

- In MCS zijn de invorderingsstappen geïmplementeerd (aanmanen, betekenen, dwang en beslag), waardoor acties worden gegenereerd om tot uitvoering van de invorderingsmaatregel over te gaan;
- Maandelijks wordt handmatig de procedure opgestart waarbij door MCS wordt vastgesteld welke invorderingsmaatregelen moeten worden genomen;
- De inningmedewerker doet een gemotiveerd voorstel om een vordering oninbaar te lijden. Het voorstel wordt ondersteund met archivering van documenten in MCS. Het hoofd Invordering doet de fiatting in MCS. Dit betekent dat een functiescheiding aanwezig is tussen het voorstel voor oninbaarlijden en goedkeuring van oninbaarlijden;
- Bezwaarschriften worden door het OLB gemeld aan B/CN hetgeen leidt tot de status uitstel van betaling. Bezwaarschriften worden niet altijd afgehandeld door het OLB, waardoor ten onrechte de status uitstel van betaling doorlopend blijft bestaan.

Afspraken convenant.

Wij adviseren invulling te geven aan de afspraak in het convenant dat het OLB een nota opstelt over het beleid inzake oninbaarlijden van een vordering.

Bezwaarschriften.

Tevens adviseren wij een strikt toezicht op het tijdig en volledig afhandelen van bezwaarschriften door het OLB zodat ten onrechte doorlopend uitstel van betaling wordt voorkomen.

Verantwoordelijkheid invordering.

Een deel van de vorderingen in MCS heeft betrekking op heffingen, leges en facturen. Na de aanmaning door B/CN is het OLB verantwoordelijk voor invordering daarvan. De resultaten van de invordering door het OLB worden niet altijd gedeeld met B/CN, waardoor deze vorderingen in het debiteurensaldo van MCS blijven staan terwijl de vordering wellicht is voldaan. Dit geeft een onjuist beeld van het debiteurensaldo.

Wij adviseren OLB en B/CN elkaar beter te informeren over mutaties (status vordering) die plaatsvinden ten aanzien van een vordering, met als doel een beter beeld van het debiteurensaldo te verkrijgen.

Oninbaar lijden.

De voorstellen tot oninbaarlijden worden inhoudelijk beoordeeld door de teamleider. Vervolgens wordt door het hoofd invordering de status van de vordering op oninbaarlijden gezet. Volgens het convenant dient B/CN het OLB te informeren over de statuswijziging, waarna goedkeuring door het OLB dient plaats te vinden. Het informeren door B/CN vindt niet plaats, waardoor OLB het oninbaarlijden niet kan goedkeuren. Wij adviseren om in het maandelijks vorderingenoverzicht een kolom op te nemen waar de status van de vordering is vermeld.

3 Vorderingenbeweging invoeren

Onderzoeksvraag 3.

Tot welke bevindingen leidt het onderzoek naar het stelsel van interne beheersingsmaatregelen binnen B/CN dat moet borgen dat de door B/CN ontvangen bedragen met betrekking tot de OLB middelen juist, tijdig en volledig worden afgedragen aan het OLB.

Voor het beantwoorden van onderzoeksvraag 3 zijn de volgende processen/objecten onderzocht:

- Verwerken geldontvangsten en het toewijzen van de geldontvangsten aan openstaande vorderingen;
- Verloop van de vorderingenbeweging in 2017;
- Analyse van het vorderingen saldo per 31 december 2017;
- Afdracht van gelden aan OLB;
- Rapportage maandelijkse afdrachten.

Interne beheersingsmaatregelen B/CN:

- De OLB ontvangsten worden geboekt in het grootboek (Exact), waarbij aansluiting tussen dagafschrift en grootboek wordt vastgesteld. Twee medewerkers binnen afdeling Bedrijfsvoering zijn bevoegd om de ontvangsten in Exact in te lezen;
- Vervolgens worden de ontvangsten vanuit Exact automatisch ingelezen in MCS, waarbij automatische bestemming van de ontvangst plaatsvindt. Niet bestemde ontvangsten worden handmatig verwerkt;
- De afdracht van de ontvangsten wordt met behulp van een vaste query uit MCS geselecteerd. Binnen Bedrijfsvoering is één medewerker belast met deze taak;
- De afdracht wordt geboekt in Exact waarna een medewerker Bedrijfsvoering het uitbetaalbestand aan maakt. Het uitbetaalbestand wordt gecontroleerd door de CFO en daarna vrijgegeven voor uitbetaling. Derhalve functiescheiding aanwezig tussen selectie afdracht ontvangsten, aanmaken betaalbestand en vrijgave betaalbestand;
- Maandelijks ontvangt OLB een overzicht van de openstaande vorderingen en een specificatie van de ontvangen bedragen;
- Voor de rapportage maandelijkse afdrachten is een werkinstructie beschikbaar, waarin de volgorde van de werkzaamheden zijn beschreven alsmede welke vaste query's moeten worden uitgevoerd voor de samenstelling van de rapportage.

Vorderingenbeweging.

Tot augustus 2017 werd de inningadministratie ondersteunt door het systeem GOS. Dit systeem gaf geen mogelijkheid om het saldo van de vorderingen te bepalen. In augustus 2017 is het systeem GOS vervangen door MCS, waarbij het wel mogelijk is een overzicht van het saldo van de vorderingen te leveren. De conversie van GOS naar MCS hebben wij in een eerder onderzoek beoordeeld met de conclusie dat de conversie juist en volledig heeft plaatsgevonden.

Nu het mogelijk is om het vorderingensaldo te bepalen adviseren wij een stroom- en standencontrole (vorderingenbeweging) op maandbasis in te voeren, waardoor meer control ontstaat over de mutaties en standen van de vorderingen. Dit kan met behulp van de volgende formule:

Beginstand vorderingen + ontvangen mutaties van OLB -/- ontvangen betalingen -/- kwijtscheldingen = Eindstand vorderingen. Hierbij rekening houdend met ontvangsten waarvan de vordering nog niet is geboekt (bv. vooruitbetalingen)

Analyse vorderingensaldo.

Momenteel is er geen overzicht beschikbaar van de ouderdom en status (bv uitstel van betaling, oninbaarlijden en aanmaning) van de vordering, waardoor analyse van het vorderingenbestand niet mogelijk is. Het saldo van de vorderingen is momenteel hoger dan de jaarlijkse afdracht aan OLB hetgeen aanleiding dient te zijn tot een nadere analyse en wellicht opschoning van het huidige vorderingenbestand.

Wij adviseren een query te ontwikkelen waarmee de ouderdom en status van de vorderingen kunnen worden getoond, waarna analyse van het vorderingenbestand kan plaatsvinden.

Recentelijk een overzicht ontvangen van de ouderdom van de vorderingen.

Stand OLB vorderingen in USD x 1 miljoen:

Totaal	14,2
Ouder dan zes maanden	13,4
Ouder dan 1 jaar	9,5
Ouder dan 5 jaar	2,3

Wij adviseren om samen met OLB het vorderingenbestand te onderzoeken met als doel om vast te stellen welke vorderingen alsnog invorderbaar zijn. Bij het onderzoek kan tevens opschoning van het bestand plaatsvinden.

4 Verantwoording onderzoek

4.1 Werkzaamheden en afbakening

Wij hebben interviews gehad met medewerkers van Belastingdienst Caribisch Nederland. Via deze interviews, bestudering van documentatie en waarneming ter plekke hebben wij de onderzoeksvragen beantwoord. De bevindingen zijn afgestemd door hoor en wederhoor.

De processen binnen OLB vallen buiten de scope van het onderzoek.

4.2 Gehanteerde Standaard

Deze opdracht is uitgevoerd in overeenstemming met de Internationale Standaarden voor de Beroepsuitoefening van Internal Auditing.

In dit rapport wordt geen zekerheid verschaft, omdat er geen assurance-opdracht is uitgevoerd. In dit rapport rapporteren wij de bevindingen op basis van de specifiek overeengekomen werkzaamheden.

4.3 Verspreiding rapport

De opdrachtgever, Directeur Belastingdienst Directie Particulieren, is eigenaar van dit rapport.

De ADR is de interne auditdienst van het Rijk. Dit rapport is primair bestemd voor de opdrachtgever met wie wij deze opdracht zijn overeengekomen. In de ministerraad is besloten dat het opdrachtgevende ministerie waarvoor de ADR een rapport heeft geschreven, het rapport binnen zes weken op de website van de rijksoverheid plaatst, tenzij daarvoor een uitzondering geldt. De minister van Financiën stuurt elk halfjaar een overzicht naar de Tweede Kamer met de titels van door de ADR uitgebrachte rapporten en plaatst dit overzicht op de website.

5 Ondertekening

Den Haag, 19 april 2019

Auditmanager
Auditdienst Rijk

Bijlage

Managementreactie directie particulieren

Onderzoeksvraag 1

Voor de Belastingdienst CN gaat een controle op aantallen inrichten, controle op totaalbedragen is op dit moment niet mogelijk. Het totaal bedrag dat ingelezen is, is momenteel niet zichtbaar in het inningadministratie (MCS). In de toekomst wordt dit wel mogelijk, bij de leverancier ligt het verzoek dit toe te voegen. Na de implementatie van de desbetreffende release wordt ook controle op totaalbedragen geïmplementeerd.

Onderzoeksvraag 2

T.a.v. beleid oninbaarlijden

Zoals ook beschreven is deze toezegging al eerder gedaan. Het OLB ontvangt dit rapport en zal, vermoedelijk mede op aandringen van het CFT, de geadviseerde verbeteringen overwegen.

De Belastingdienst CN adviseert een strikt toezicht op het tijdig en volledig afhandelen van bezwaarschriften door het OLB te implementeren zodat ten onrechte doorlopend uitstel van betaling voorkomen kan worden.

Op deze punten wacht de Belastingdienst CN de reactie en eventuele implementatie van het OLB af.

T.a.v. mutaties

De Belastingdienst CN informeert het OLB maandelijks over alle invorderingstanden (en dus ook de niet belastingvorderingen.) Het belang voor een juist debiteuren sado op deze post zit vooral bij het openbaar Lichaam Bonaire.

T.a.v. oninbaarlijden

De inningadministratie (MCS) creëert een document met een overzicht van de oninbare vorderingen zodra de vorderingen op oninbaarlijden wordt gezet. De Belastingdienst CN zal een proces inrichten waarbij we het betreffende document naar het OLB zullen sturen met een verzoek daarop goedkeuring te geven.

Onderzoeksvraag 3

T.a.v. vierkantstelling

De Belastingdienst CN heeft een overzicht in ontwikkeling gegeven bij de data-analisten. Zodra dit overzicht voldoet aan de vereisten wordt het op maandelijkse basis naar het OLB gestuurd. OLB is hiervan reeds op de hoogte gesteld.

T.a.v. onderzoek vorderingenstand

De analyse vanuit het ontvangers perspectief is gedaan en daaruit blijkt dat juridisch gezien deze vorderingen rechtsgeldig zijn. Omdat geen regels beschikbaar zijn gesteld voor wat betreft buiten invordering stellen of oninbaar leiden kan de ontvanger c.q. de Belastingdienst CN geen verdere acties ondernemen. Wij zullen het OLB verzoeken de analyse op invorderbaarheid samen met de Belastingdienst CN uit te voeren.

Algemeen Directeur Particulieren

Utrecht, 19 april 2019

Auditdienst Rijk
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
(070) 342 77 00