

Rapportage QuickScan Belastingdienst Curaçao Januari 2022

A large blue square containing the text "Quick Scan" in white, sans-serif font.

Quick Scan

Versie 1.1

Inhoud

1	Voorwoord	3
2	Leeswijzer.....	4
3	Managementsamenvatting.....	4
4	Inleiding	6
5	POA 1: Registratie en de Integriteit van het bestand van belastingplichtigen.	9
6	POA 2: Effectief risicomanagement.....	12
7	POA 3: Het streven naar vrijwillige compliance.	16
8	POA 4: Tijdig indienen van belastingaangiftes.	20
9	POA 5: Tijdige betaling van belastingen.....	23
10	POA 6: Juistheid en volledigheid van aangiften.....	27
11	POA 7: Effectieve beslechting van belastinggeschillen (bezwaar en beroep).....	31
12	POA 8: Efficiënt belastingopbrengstmanagement.	35
13	POA 9: Verantwoording en transparantie	40
14	Adviezen voor de korte en lange(re) termijn.....	45

1 Voorwoord

In de periode van 8 november tot en met 12 november 2021 is door een team van 5 medewerkers bestaande uit medewerkers van SOAB, Ministerie van Financiën, Curaçao en medewerkers van de Belastingdienst van de BES (Bonaire, St. Eustatius en Saba), onder leiding John de Lannoy en Ruud van den Bosch, beiden gecertificeerd TADAT assessor, een fact-finding QuickScan uitgevoerd bij de Inspectie der Belastingen en Ontvanger van Curaçao. Ook het controleproces dat door de Stichting Belastingaccountantsbureau ('SBAB') wordt uitgevoerd is in deze assessment betrokken. In opdracht van Ministerie van Financiën is deze onafhankelijke quickscan bij de diensten op Curaçao uitgevoerd. Het doel van de opdracht is na te gaan op welke wijze de Belastingdienst van Curaçao het best kan worden geholpen in de verdere professionalisering van de dienst.

Er is een assessment team gevormd welke met behulp van Tax Administration Diagnostic Assessment Tool (TADAT) van het IMF, de QuickScan heeft uitgevoerd.

De samenstelling van dit team was als volgt:

John de Lannoy	- Kabinetsmedewerker Financiën/ gecertificeerd TADAT assessor
Ruud van den Bosch	- CFO Belastingdienst BES/ gecertificeerd TADAT assessor
Wim Nijdam	- SOAB Audit Manager / gecertificeerd TADAT assessor
Tania Melaan-Boezem	- Teamleider Invordering BES/ ervaringsdeskundige
Caira Sanchez	- SOAB Trainee / TADAT opleiding gevolgd

Het TADAT instrument biedt een evaluatiebasislijn/ van de prestaties van een Belastingdienst die kan worden gebruikt om hervormingsprioriteiten te bepalen. Dit instrument is in principe ontwikkeld om Belastingdiensten van landen van een gemiddeld grotere omvang door te lichten. Desalniettemin biedt het TADAT instrument voor de belastingdienst van Curaçao een goed referentiekader waartegen het zich kan afzetten. De in de tool omschreven richtingen zouden immers zichtbaar moeten zijn binnen elke moderne en goed functionerende Belastingdienst.

Het beoordelingsteam heeft een intensieve week gehad met senior management en medewerkers van de belastingdienst en de SOAB. Naast het management zijn tevens de operationele afdelingen bezocht en zijn gesprekken gevoerd met een dwarsdoorsnede van het operationele personeel binnen de Inspectie en de ontvanger van Curaçao alsmede met de directie van de SBAB. Het onderzoek is uitgevoerd op de kantoren van de ontvanger en de inspectie. Het team was goed in staat om de operationele processen en procedures te observeren en heeft daaruit in voldoende mate een beeld kunnen vormen.

Het beoordelingsteam spreekt zijn waardering uit voor het personeel van de Belastingdienst voor hun actieve betrokkenheid en deelname tijdens de beoordelingsperiode. Het team bedankt een ieder die betrokken is geweest bij het regelen van alle logistieke afspraken en de ondersteuning tijdens de beoordeling.

2 Leeswijzer

Een managementsamenvatting is opgenomen in hoofdstuk 3. In hoofdstuk 4 volgt een sterk verkorte uitleg van het TADAT model. De “Tax Administration Diagnostic Assessment Tool” (TADAT) is model om de gezondheid van de 9 belangrijkste componenten (Performance Outcom Areas – POA's) van een belastingdienst te beoordelen en het volwassenheidsniveau daarvan tegen de achtergrond van een internationale good practices referentiekader vast te stellen. Het TADAT model is gebruikt om deze quickscan uit te voeren. In hoofdstuk 5 tot en met 13 wordt achtereenvolgens ingegaan op de resultaten van de quickscan per component/POA. In het verlengde van de resultaten en het volwassenheidsniveau per POA zijn de belangrijkste aanbevelingen samengevat in hoofdstuk 14.

3 Managementsamenvatting

Alhoewel het TADAT instrument is gebruikt als graadmeter betreft de voorliggende rapportage geen (formele) TADAT assessment. Een aantal cruciale criteria ontbreken om deze quickscan te kwalificeren als een volwaardige TADAT assessment (formele aanvraag voor de assessment en de review van alle deliverables door de TADAT organisatie, een door de TADAT organisatie samengesteld assessment team, publicatie van de assessment). Ook de doorlooptijd die een dergelijk assessment normaal in beslag neemt wijkt af van hetgeen is uitgevoerd in deze QuickScan. De focus van de opdracht was om te beoordelen waar de Belastingdienst van Curaçao op dit moment staat en op welke wijze de Belastingdienst van Curaçao het best kan worden geholpen in de verdere ontwikkeling.

Waarom dan toch TADAT gebruiken? TADAT is een instrument dat is gebouwd om op een gestandaardiseerde manier de gezondheid van de belangrijkste componenten van een Belastingdienst te beoordelen op basis van een zogenaamde ‘good practice’ referentiekader. Een dergelijke assessment geeft inzicht in de sterke en zwakke elementen van de Belastingdienst en biedt breed inzicht in de Belastingdienst bij alle stakeholders. De assessment kan worden gebruikt om de (verander)agenda en initiatieven naar de toekomst te bepalen.

Al snel in de QuickScan werd duidelijk dat, ondanks het feit dat alle elementen van een Belastingdienst aanwezig zijn, de Belastingdienst Curaçao niet functioneert als een (integrale) Belastingdienst en ook niet wordt bestuurd als een (integrale) Belastingdienst. Dit brengt met zich mee dat er geen integrale besturing en/of integraal kwaliteitsbewustzijn is. Het ontbreken hiervan brengt grote foutgevoeligheid, lage controleerbaarheid en te lange doorlooptijden met zich mee.

Er is geen integrale planning en control cyclus. Dat op zich is in dit geval, waarbij een integrale Belastingdienst ontbreekt, nog begrijpelijk. Bij de ontvanger en de inspectie hebben we echter ook geen planning en control cyclus in de moderne zin van het woord (duidelijke doelstellingen, op de keten gebaseerd, prestatie gedreven en SMART geformuleerd) aangetroffen. Dit terwijl wel een staf Planning Finance & Control (‘PFC’) aanwezig is. Ook bij het management (op alle lagen, met uitzondering van de SBAB) beperkt het performance

management zich vooral tot sturing op aanwezigheid en / of op sterk verouderde productiviteitsnormen/ normatiek. Ook moderne vormen van integraal management (waarbij de HR en de verantwoordingsverplichtingen zo dicht mogelijk bij de verantwoordelijke manager belegd wordt) hebben we niet aangetroffen.

Moderne Belastingdiensten zijn ICT en data gestuurd. Wat deze aspecten betreft scoort de Belastingdienst Curaçao zoals een Belastingdienst 20 tot 25 jaar geleden werkte¹. Lean aspecten (werkzaamheden enkelvoudig uitvoeren, kwaliteitsmanagent, procesgericht werken en beperken beweging en verlies) zijn niet in de besturing geïntegreerd waardoor de denkrichting alleen het bekende c.q. het vertrouwde bevat. Voor wat betreft de automatisering kan worden gesteld dat de ontwikkelagenda en de wensen vooral worden/ werden ingegeven door de kennis van de werking van de oude systemen. Met name omdat de nieuwe systemen anders werken (van transactie en batch gestuurd naar workflow based en proces management) leidt dat automatisch tot verkeerde keuzes c.q. onwenselijke uitkomsten. Het gebrek aan innovatiekracht / oplossingsgericht denken is overigens niet nieuw of uniek bij de ontwikkeling van de nieuwe systemen. Ook bij eerdere implementaties (zoals premieheffing in relatie tot de loonbelasting) werd eigenlijk alleen vanuit de kennis vanuit de huidige processen en systemen en wetgeving gedacht. Door het niet in de aanslag opnemen (wat wereldwijd de good practice is) van de premieheffingen in 1 aanslag loonheffing is de foutkans vele malen (minimaal factor 5) groter en de kans om alleen juiste aanslagen op te leggen naar aanleiding van niet betaalde aangiftes drastisch verkleind. Dit is slechts 1 voorbeeld. Verderop in dit rapport worden er nog meer keuzes genoemd die de vooruitgang van de Belastingdienst dwars zitten.

Bij een integrale Belastingdienst is het zaak om het werk zo te organiseren dat het ad hoc werk tot een minimum beperkt wordt. Door de organisatievorm (ontvanger en inspectie gescheiden) en door de oude manieren in proces denken, middelgericht organiseren, verouderde systemen en kwalitatief lage basisadministratie is het grootste deel van het werk op de kantoren ad hoc. Dit ad hoc werken zorgt voor het niet planmatig kunnen oppakken en steeds verder oplopen van achterstanden.

Daar waar systemen wel goed werken heeft het management eigenlijk geen zicht op de eigen data. Hierdoor ontstaat een onjuist beeld waarop de dagelijkse “sturing” wordt vormgegeven. Zo bleek tijdens het uitvragen van simpele overzichten op ouderdom die gewoon in de systemen aanwezig waren (maar het management niet gebruikte) dat er nog veel oude posten waren die waren opgeleverd aan ambtenaren die niet meer in dienst waren (soms al vier jaar weg). Het beeld, voor dat we de overzichten bekeken, van de desbetreffende teamleider was dat er geen oudere posten meer waren (vanuit de medewerkers overzichten van wel aanwezig/ nog actief personeel). Op deze wijze stuur je op een halve waarheid en ben je eigenlijk al bij voorbaat op rampkoers omdat de aangiftes en of bezwaren pas op zullen duiken als ze zijn verjaard en of de behandeltermijn al is verlopen.

Een moderne Belastingdienst is normaal gesproken klant georiënteerd en vanuit de klant vervolgens proces georiënteerd. De door ons aangetroffen inspectie heeft nog de in de periode 1970 t/m 1990 populaire middelgerichte organisatievorm. Alle op automatisering gerichte Belastingdiensten hebben deze middelgerichte vorm verruild voor een beter te

¹ Met uitzondering van de SBAB

automatiseren klantgerichte vorm. Deze klantgerichte vorm heeft uiteraard ook voordelen voor de klant omdat die in die vorm centraal komt te staan. Van het niet (willen/ kunnen) loslaten van deze organisatievorm heeft vast en zeker ook het ICT implementatie traject veel hinder ondervonden. Datzelfde geldt uiteraard voor het ontbreken van een strategisch ICT implementatie management over de inspectie en de ontvanger heen waardoor er, voor een integrale Belastingdienst, niet altijd de meest passende oplossing wordt gekozen.

Verder bleek dat ook op het gebied van onafhankelijkheid (in de behandeling) en integriteit nog (grote) stappen gezet moeten worden.

Het wordt niet eenvoudig om de Belastingdienst van Curaçao te optimaliseren. De inspectie en de Ontvanger weten dat er nog veel moet gebeuren maar kijken vooral naar buiten voor de oplossingen. Het is duidelijk dat er geen quick fix bestaat die alle problemen in 1 klap oplost. Het zal, welke weg men ook kiest, een lange weg zijn die een beroep zal doen op het uithoudingsvermogen van alle betrokkenen.

De waarneming is dat op het gebied van IT, financiën, werkprocessen, personeel, leiding, aansturing en verantwoording en transparantie veel te verbeteren valt.

Het korte termijn advies is nog het meest eenvoudig. Zorg voor de vorming van een Belastingdienst met 1 aansturing (1-hoofdige leiding) en geef de desbetreffende leidinggevende voldoende mandaat om de cultuur die we nu nog aantreffen te doorbreken. Uiteraard heeft dat ook impact op de onderliggende wet- en regelgeving die ook aangepast zal moeten worden. Daarmee heeft in ieder geval 1 persoon de regie op het proces van de verdere ontwikkeling van de Belastingdienst. Borg in die functie ook het overzicht op het ICT portfolio management zodat effectieve sturing op de verdere ontwikkeling en uitrol vorm kan worden gegeven. Het spreekt voor zich dat deze functie (en de kwaliteiten van de daarvoor te selecteren leidinggevende) cruciaal is voor het slagen van een dergelijk (groei-) traject. Daarna of parallel komt sturing op kwaliteit en dat kan alleen als daarvoor ruimte ontstaat. Die ruimte kan alleen ontstaan als het ad hoc werkt wordt geminimaliseerd en beter gebruik wordt gemaakt van de systemen en die onderling ook gaan communiceren (en dat men kijkrechten heeft in het systeem van de andere dienst).

Alhoewel het TADAT instrument eigenlijk geen adviezen in zich heeft, maar slechts de volgende stap in de ontwikkeling van de Belastingdienst, kiezen we er in dit geval voor om ons niet te beperken tot de volgende good practice stap zoals het TADAT instrument adviseert. Omdat er nog geen sprake is van een volwaardige Belastingdienst maar slechts van onderdelen worden tevens een aantal adviezen meegegeven voor de verdere ontwikkeling van de Belastingdienst Curaçao. Die adviezen zijn samengevat in hoofdstuk 14.

4 Inleiding

Zoals ook in het voorwoord aangegeven is deze QuickScan uitgevoerd met behulp van het IMF/ World Bank instrument: Tax Administration Diagnostic Assessment Tool (TADAT) . Het doel van TADAT is om een gestandaardiseerd middel te bieden voor het beoordelen van de gezondheid van de belangrijkste componenten van de belastingdienst en het

volwassenheidsniveau ervan in de context van een internationale good practices (goede praktijken) referentiekader.

Kenmerken van zo'n beoordeling zijn:

- Dit instrument beoordeelt de behaalde resultaten van een Belastingdienst voor de belangrijkste directe en indirecte belastingen die van wezenlijk belang zijn voor de inkomsten van de overheid. Door de resultaten te beoordelen met betrekking tot deze kernbelastingen kan een beeld worden gevormd van de relatieve sterke en zwakke punten van de Belastingdienst van een land.
- TADAT-beoordelingen zijn gebaseerd op door de Belastingdiensten geleverde bewijsstukken
- Met TADAT wordt op objectieve wijze de gezondheid van de belangrijkste componenten van een Belastingdienst beoordeeld en worden mogelijkheden, aandachtspunten en mogelijk vereiste hervormingen aangereikt om tekortkomingen aan te pakken.
- TADAT is niet ontworpen om speciale belastingregelingen of wetgeving te beoordelen/ te evalueren en ook de prestaties van de douane worden tijdens deze quickscan niet beoordeeld.

Een TADAT-assessment is met name nuttig voor:

- Het identificeren van de relatieve sterke en zwakke punten binnen een Belastingdienst;
- Het faciliteren van een gedeelde visie bij alle belanghebbenden (nationale autoriteiten, internationale organisaties, donorlanden en leveranciers van technische hulp);
- Vaststellen van de hervormingsagenda (doelstellingen, prioriteiten, hervormingsinitiatieven en implementatie-volgordes);
- Het faciliteren van het beheer en de coördinatie van externe steun voor hervormingen, en het bereiken van een snellere en efficiëntere implementatie; en
- Monitoring en evaluatie van de voortgang van de hervormingen door middel van opeenvolgende herhalingsbeoordelingen.

Het TADAT-framework is opgebouwd uit 9 aandachtsgebieden, de zogenaamde 'Performance Outcome Areas' of POA's. Deze POA's zijn:

- **POA 1: Registratie en de Integriteit van het bestand van belastingplichtigen:** Registratie van belastingplichtigen en het bijhouden van een volledige en nauwkeurige belastingdatabase is van fundamenteel belang voor een effectieve belastingadministratie.
- **POA 2. Effectief risicomanagement:** De prestaties van de belastingdienst verbeteren wanneer risico's voor de inkomsten- en belastingadministratie worden geïdentificeerd en systematisch gemitigeerd.
- **POA 3. Het streven naar vrijwillige compliance:** In principe zullen de meeste belastingplichtigen aan hun belastingverplichtingen voldoen als ze de nodige prikkels, informatie en ondersteuning krijgen die hen in staat stellen vrijwillig te aan hun belastinglichten te voldoen.
- **POA 4. Tijdige indiening van aangiften:** Tijdige indiening van een belastingaangifte is essentieel omdat het indienen van een belastingaangifte een van de belangrijkste middelen is waarmee de belastingplicht van een belastingplichtige wordt vastgesteld en opeisbaar wordt.

- POA 5. **Tijdige betaling van belastingen:** Niet-betaling en laattijdige betaling van belastingen kan een nadelig effect hebben op de overheidsbegrotingen en het kasbeheer. Het incasseren van achterstallige belastingen is kostbaar en tijdrovend.
- POA 6. **Juistheid en volledigheid van aangiften:** Belastingssystemen zijn sterk afhankelijk van volledige en nauwkeurige opgave van informatie in belastingaangiften. Audit- en andere verificatieactiviteiten, en proactieve initiatieven voor hulp aan belastingbetalers, bevorderen nauwkeurige opgave en verminderen belastingfraude.
- POA 7. **Effectieve beslechting van belastinggeschillen (bezwaar en beroep):** Onafhankelijke, toegankelijke en efficiënte beoordelingsmechanismen waarborgen het recht van een belastingplichtige om een belastingaanslag aan te vechten (bezwaar en beroep) en tijdig een eerlijk proces te krijgen.
- POA 8. **Efficiënt belastingopbrengstmanagement:** Belastinginkomsten moeten volledig worden verantwoord, gecontroleerd tegen de begrotingsverwachtingen en geanalyseerd om de inkomstenprognoses van de overheid te informeren. Legitieme belastingteruggaven aan particulieren en bedrijven moeten snel worden betaald.
- POA 9. **Verantwoording en transparantie:** Als openbare instellingen zijn belastingdiensten verantwoordelijk voor de manier waarop zij openbare middelen gebruiken en gezag uitoefenen. Het vertrouwen en het vertrouwen van de gemeenschap wordt versterkt wanneer er een open verantwoording is voor bestuurlijke acties binnen een kader van verantwoordelijkheid jegens de minister, de wetgever en de algemene gemeenschap.

Het vervolg van deze rapportage is ingericht in lijn met deze 9 POA's. De 'maturity' van deze processen wordt gemeten op basis van 32 indicatoren welke steeds aan het einde van ieder hoofdstuk zijn opgenomen. De indicatoren worden gescoord op een schaal van A tot D waarbij een A-score betekent dat wordt voldaan aan internationale good practices. Een B-score betekent een goede performance, maar nog niet op het niveau van internationale good practices. Een C-score betekent een zwakke performance ten opzichte van internationale good practices. Een D-score staat voor onvoldoende performance en wordt tevens toegekend als de benodigde gegevens om tot een objectieve beoordeling te komen, ontbreken.

Zoals gezegd zijn de hier gepresenteerde uitkomsten geen (officiële) TADAT beoordeling. De onderzoekers hebben de voor hen relevante onderdelen gebruikt voor deze QuickScan om zo te kunnen garanderen dat de belangrijkste pijlers van de organisatie werden doorgelicht.

Om het rapport nog redelijk compact te houden zijn veel delen vanuit het TADAT instrument in dit rapport niet expliciet opgenomen of uitgelegd. Voor meer info wordt verwezen naar de TADAT field guide 2019 die voor deze QuickScan is gebruikt.

Op basis van de resultaten en beelden vanuit deze QuickScan kan desgewenst een formele TADAT assessment worden aangevraagd. De contactgegevens zijn:

www.TADAT.org
 Tel.: +(1) 202.623.0429
 Email: secretariat@tadat.org

5 POA 1: Registratie en de Integriteit van het bestand van belastingplichtigen.

Een fundamentele eerste stap bij het beheer van belastingen is de registratie en nummering van belastingbetalers. Belastingdiensten moeten een volledige database samenstellen en bijhouden van bedrijven en personen die wettelijk verplicht zijn zich te registreren; hieronder vallen belastingbetalers, maar ook anderen zoals werkgevers die verantwoordelijk zijn voor bijvoorbeeld de loonheffingen. De registratie en nummering van elke belastingbetaler ondersteunt belangrijke administratieve processen die verband houden met archiveren, betalen, beoordelen en verzamelen.

Binnen TADAT wordt enerzijds gekeken naar de nauwkeurigheid en betrouwbaarheid van de informatie over belastingbetalers en anderzijds naar het zicht dat de Belastingdienst heeft op het aantal potentiële belastingbetalers. In dit onderdeel worden de bevindingen vanuit TADAT perspectief gepresenteerd.

5.1 Beoordeling POA 1: Registratie en de Integriteit van het bestand van belastingplichtigen

De fundamentele eerste stap in het beheer van een Belastingdienst administratie is registratie van de belastingplichtigen en het verstrekken van een uniek registratie nummer. Elke Belastingdienst moet zijn complete database van bedrijven, objecten en personen bijhouden en onderhouden. In de database moet iedereen opgenomen worden die (wettelijk) verplicht is om zich te registreren. De database kan/mag ook klanten bevatten die niet verplicht zijn zich te registreren, bijvoorbeeld IB-plichtigen die in aanmerking komen voor een teruggaaf.

Beoordeling Good practice nummer 1: De Belastingdienst Curaçao gebruikt een uniek belastingplichtige identificatie nummer (Cribnummer). Het gebruik van een nummer vergemakkelijkt routinematige identificatie van belastingbetalers voor administratieve acties (bijvoorbeeld detectie van aangifte verzuim), rapportage naar andere overheidsdiensten van informatie en gegevensvergelijking (bijv. gegevensmatching met betrekking tot uitkeringen, ontvangen rente van banken of dividenden betaald door openbare bedrijven). Aan deze good practice wordt door de inspectie van Curaçao voldaan. Wel kampt men regelmatig met achterstanden en met de zuiverheid / betrouwbaarheid van de database.

5.1.1 Oordeel Integriteit registratienummer.

Good practice nummer 2: Registratienummers van belastingplichtigen hebben een hoge integriteit. Kenmerkend zijn: Het gebruik van alleen cijfers zonder ingebede informatie (d.w.z. bevatten geen alfabetische of speciale karakters) en de registratienummers hebben een zelf-validerend mechanisme (bijvoorbeeld een controlecijfer).

De door Curaçao gebruikte Cribnummers voldoen, mede door de elf proef, aan deze kenmerken. Daarmee wordt voldaan aan good practice nummer 2.

5.1.2 Oordeel ICT systemen.

Good practice nummer 3: De Belastingdienst heeft een IT-systeem met de volgende functies: Het onderhouden van een database met voldoende, nauwkeurige en betrouwbare identificatiegegevens (bijv. naam, adres, contactgegevens, aard en omvang van zakelijke activiteiten, en belastingverplichtingen naar belastingsoort). Dit om interacties met belastingplichtigen en belastingadviseurs te vergemakkelijken. Dit is van belang met betrekking tot het indienen van aangiftes, betaling en beoordeling van fiscale verplichtingen.

Doel van deze good practice is tevens voorkoming van onnodige kosten veroorzaakt door onjuiste inactieve en foutieve records. De Belastingdienst moet ervoor zorgen dat registratieverzoeken authentiek zijn. Denk hierbij aan het uitvoeren van identiteitsbewijscontroles bij opvoer.

Voor de inspectie en de ontvanger geldt dat men of werkt met sterk verouderde (volledig middelgerichte) systemen of men werkt (bij de inspectie) met een nieuw systeem dat is aangeschaft maar dat grotendeels (nog) niet operationeel is. Kijkend naar het implementatietraject valt op dat de bouw en de implementatie vooral is aangevlogen vanuit de kennis en ervaring van de huidige systemen. Hierdoor zijn grote optimalisatiekansen blijven liggen. Op zich is dit, gezien de middelgerichte organisatie bij de inspectie en de volledig autonome besturing van de ontvanger, goed te verklaren maar de belangrijkste kansen om te verbeteren zijn hierdoor blijven liggen. Ook het ontbreken van een ontwikkelingsfilosofie aan de kant van de Belastingdienst Curaçao is hier debet aan. Lean principes zoals eenmalig vastleggen en behandelen en alles organiseren rondom de klant en het voorkomen ad hoc werk zijn niet bij de ontwikkeling meegenomen. Hierdoor worden versies van het systeem opgeleverd waarbij de huidige suboptimaliteit van de inspectie en de ontvanger weer wordt overgenomen in het nieuwe systeem. Als twee sprekende voorbeelden kunnen worden genoemd het in stand willen houden van de tussenrekening in het nieuwe invorderingssysteem (veel onnodig zoek en herstelwerk), het niet integraal toegang en mutatie rechten geven in de zowel het heffings- als het invorderingssysteem (waardoor bijvoorbeeld de medewerkers van de inspectie in het invorderingssysteem geen correcties kunnen voordragen waardoor problematische correctie formulierstromen blijven bestaan). De verwachtingen dat ICT op deze manier gaat bijdragen aan verbetering is in dit geval onjuist. Indien men exact hetzelfde blijft doen in een nieuw systeem gaat dat geen bijdrage leveren aan verbetering. De problematiek kan alleen worden opgelost als wordt gezorgd voor opdrachtgeverschap dat past bij een moderne Belastingdienst en indien ervoor wordt gezorgd dat werkprocessen worden aangepast aan de inrichting van de nieuwe systemen in plaats van omgekeerd.

Wel een mooi resultaat is het live brengen van het portaal voor online aangiftes met de koppeling naar de oude systemen. Alhoewel het kiezen voor 1 centraal portaal een aantal onvermijdelijke negatieve aspecten met zich mee brengt (lastiger performance management, 1 middel down alles down, securityaspecten etc.) helpt het digitaal aangeven enorm in het verlagen van de administratieve werklust. Het effect zal echter nauwelijks merkbaar zijn omdat men heeft verzuimd de reorganisatie van de administratie gelijk op te laten lopen met de implementatie. Alhoewel op het gebied van data entry en scanning FTE's zijn bespaard zijn niet alle mogelijk te behalen winsten (in personele bezetting en in de formatie) ook behaald en vermoedelijk gewoon weggelekt. Verderop in dit verslag wordt het performance

management nog op een aantal punten geraakt. Ook het ontbreken hiervan zorgt voor het hier benoemde weglekken van capaciteit.

5.1.3 Oordeel Integriteit klanten database Belastingdienst.

De Belastingdienst Curaçao beschikt niet over database en of informatie analisten en ook niet over digitale contra informatie (bijvoorbeeld registraties van SVB, Kamer van Koophandel, bevolkingsregister etc.), zoals TADAT die voorstelt. Ook vindt geen onderzoek plaats naar de kwaliteit van de basis administratie (niet in volume (volledigheid, dubbele registraties)) en niet in kwalitatieve zin (juistheid). Er zijn geen processen ingericht om de kwaliteit te beoordelen en / of te bewaken. Alhoewel we geen data analyse hebben uitgevoerd op de basisregistratie geven de geluiden die we in de meetings en op de werkvloer hebben ontvangen voldoende beeld om aan te nemen dat de kwaliteit (behoorlijk) onder het gewenste niveau is.

Ook is gevraagd naar interne controles op dit terrein en naar een interne controle plan (overall). Het is ons niet gebleken dat die er zijn of dat hierover gerapporteerd wordt. Omdat de ontvanger moet steunen op deze administratie (inclusief de bankgegevens) heeft dit ook negatieve effecten aan de achterkant (inning) van het proces van een Belastingdienst.

Opgemerkt wordt dat men de keus heeft gemaakt om alleen belastingplichtigen uit te nodigen voor het indienen van de aangifte inkomstenbelasting als op basis van historische gegevens wordt verwacht dat op basis van de aangifte moet worden bijbetaald. Het is gebruikelijk, ook vanuit het perspectief van klantvriendelijkheid, om die beperking niet aan te brengen en een ieder die voor betaling en of teruggaaf aangifte in aanmerking komt uit te nodigen om aangifte te doen. Door deze keuze zijn ook de KPI's voor inlevergedrag (voor verplichte aangevers) niet representatief omdat veel meer ontvangen aangiftes zijn geregistreerd dan personen die formeel zijn uitgenodigd. De data die voor de beoordeling zijn gebruikt moest nader worden bewerkt om de KPI voor de inkomstenbelasting juist te kunnen berekenen.

De als good practice geadviseerde verzuimanalyse over de gehele database wordt niet uitgevoerd en is niet opgenomen in een interne controle plan en is ook niet gepland.

Voor de zakelijke belastingen (met name bij rechtspersonen) is geen beleid en of implementatie op schorsing van de Belastingplicht actief. Dit leidt tot onnodig veel taxatieve aanslagen en als gevolg daarvan bezwaren. TADAT adviseert dergelijke functionaliteit om te voorkomen dat veel werk zonder opbrengsten moet worden verricht om al langer niet actieve en verzuimende rechtspersonen te behandelen. Ook kan worden overwogen om samen met het OM en de KvK een aantal niet actieve BV's voor te gaan dragen voor ontbinding. Hiervoor moet de KvK wel een regeling hebben (zoals de Nederlandse Turbo Liquidatie). Het niet actief zetten wordt normaal gesproken gemonitord in de planning en control cyclus en in het IC plan.

Evenals in de meeste landen is het niet doen van aangifte ook op Curaçao strafbaar (Art 49 lid 1a Algemene landsverordening Landsbelastingen). Ook deze lijn kan ingezet worden (maar meer als voorbeeldrol) om de populatie te wijzen op het verplichte aangiftgedrag. Voor zover de onderzoekers hebben kunnen vaststellen wordt deze weg niet door de Belastingdienst Curaçao benut en/of gebruikt.

5.1.4 Opsporen nieuwe klanten

Een Belastingdienst moet initiatieven tonen om niet-geregistreerde bedrijven / individuen te detecteren, vooral degenen die een hoog opbrengstrisico met zich meebrengen (bijvoorbeeld zelfstandigen met een hoog inkomen). Voor wat betreft dit onderdeel zijn de bevindingen niet erg positief. Vanuit de Belastingdienst Curaçao zijn geen vaste initiatieven of processen vormgegeven om hier invulling aan te geven.

Dit deel van het TADAT framework (Initiatieven om actieven op te sporen die zich net hebben geregistreerd) wordt door de Belastingdienst Curaçao eigenlijk niet ingevuld. Wel worden signalen doorgegeven door de SBAB maar er is geen gestructureerd programma met rapportages voor wat betreft planmatige initiatieven opgeleverd.

Zoals gezegd is deze QuickScan geen echte TADAT assessment. Wel een inschatting gemaakt worden van scores die de Belastingdienst Curaçao zou halen op deze POA 1. Onderstaand de inschatting zoals die bij een reguliere assessment zou worden weergegeven.

INDICATOR	Score 2021	SUMMARY EXPLANATION OF ASSESSMENT
POA 1: Integrity of the Registered Taxpayer Base		
P1-1. Accurate and reliable taxpayer information.	D	The reliability of the taxpayer registration database is low due to unsystematic application of registration update and maintenance procedures and poor procedures system resulting in uncertainty as to the accuracy of the taxpayer information.
P1-2. Knowledge of the potential taxpayer base.	D	Actions and initiatives to identify and recruit unregistered taxpayers are very limited and irregular; impact of the actions is not evaluated.

6 POA 2: Effectief risicomanagement.

Gewenste uitkomst van de POA is dat risico's voor de inkomsten en die voor de uitvoering binnen de Belastingdienst worden geïdentificeerd en effectief worden beheerd.

Achtergrond en good practices:

Belastingdiensten worden geconfronteerd met tal van risico's die mogelijk negatieve gevolgen hebben voor de inkomsten en/of de Belastingdienst. Voor het gemak kunnen deze risico's worden geclassificeerd als:

- Nalevingsrisico's – waarbij inkomsten verloren kunnen gaan als bedrijven en individuen niet voldoen aan de vier belangrijkste belastingverplichtingen te weten: registratie belastingplicht; indienen van hun belastingaangiften; tijdige betaling van belastingen en volledige en juist aangiften doen); en

- Institutionele risico's—waarbij Belastingdienstprocessen kunnen worden onderbroken als bepaalde externe of interne gebeurtenissen plaatsvinden, denk hierbij aan zaken zoals natuurrampen, sabotage, verlies of vernietiging van fysieke activa, storing van hardware of software van IT-systemen, vakbondsacties door werknemers en administratieve inbreuken (bv. het lekken van vertrouwelijke informatie van de belastingbetaler, waardoor het vertrouwen van de gemeenschap en het vertrouwen in de belastingdienst wordt beschadigd). Voor TADAT-doeleinden wordt institutioneel risico verdeeld in twee componenten. Dit zijn:
 - Operationeel risico, dit verwijst naar acties of gebeurtenissen die een deel of alle systemen, processen, activa of middelen van de Belastingdienst negatief beïnvloeden of zelfs vernietigen, denk aan gebouwen, IT, apparatuur, processen, gegevens en dossiers; en
 - Omgevingsscanning, dit betreft het bestuderen en interpreteren van externe factoren die op (middel-)lange termijn van invloed kunnen zijn op het belastingstelsel en de uitvoering daarvan. Deze factoren omvatten politieke, economische, sociale, technologische, juridische, ecologische en demografische gebeurtenissen en trends.
 - Risico op human resources, verwijst naar risico's die ontstaan door het ontbreken van voldoende menskracht, naleving van de regels door medewerkers, extra kosten en hiaten in de connectie tussen de Belastingdienst en haar werknemers.

Naast het identificeren van risico's is risicobeheer essentieel voor een effectieve Belastingdienst. Risicobeheer omvat een gestructureerde aanpak voor het identificeren, beoordelen, prioriteren en mitigeren van risico's. Het hoort een integraal onderdeel te zijn van de meerjarige strategische en jaarlijkse operationele planning. Hoewel er niet één juiste manier is om risico's te identificeren en te beoordelen, bestaan er methodes en normen in managementliteratuur en richtlijnen die worden gepromoot door verschillende instanties zoals de Internationale Organisatie voor Standaardisatie (ISO 31000). Bovendien hebben het IMF en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO-) publicaties waarin voorbeelden van risicobeheerprocessen die geschikt zijn voor gebruik door belastingdiensten zijn opgenomen.

Good practices op het gebied van compliance/ risicobeheer zijn:

- Het verzamelen van risico gerelateerde informatie uit interne en externe bronnen, waaronder:
 - Analyse van de resultaten van door de Belastingdienst uitgevoerde omgevingsscans (denk aan politieke, economische, sociale, technische, wetgevende en demografische factoren) als onderdeel van haar strategische planning/ plan cyclus om de nalevingsrisico's voor de nieuwe plancyclus te identificeren;
 - Analyse van gegevens uit uitgevoerde boekenonderzoeken en controles van de belastingaangiften - deze bieden inzicht in gebieden waar belastingbetalers de vereisten van de wet niet begrijpen, fouten kunnen maken of geneigd zijn niet te voldoen (bijvoorbeeld door inkomsten niet te op te geven);

- Informatie van derden (denk aan banken, creditcardaanbieders, online verkopers, douane en andere overheidsinstanties zoals anti witwas organisaties en het kadaster);
- Onderzoek naar het gedrag en de houding van belastingbetalers ten aanzien van het betalen van belastingen;
- internationaal onderzoek naar actuele nalevingskwesties, zoals mogelijke inkomstenverliezen door transfer pricing en andere vormen van winstverschuiving door belastingbetalers die grensoverschrijdend zaken doen en tax evasion risico's met name door personen/ bedrijven met een hoog vermogen en of hoge inkomens;
- Onderzoek naar verborgen economische activiteit van personen en bedrijven;
- Analyse van hiaten in de naleving van de belastingwetgeving; en
- Het identificeren, beoordelen en rangschikken van risico's binnen een raamwerk van belastingsegmenten (d.w.z. waar marktsegmentatieprincipes worden toegepast om de belastingbetalerpopulatie op te delen in kleinere, beter beheersbare groepen op basis van gemeenschappelijke kenmerken en risico's), kernbelastingen en belangrijke verplichtingen (registratie, indienen, betalen en rapporteren); en
- Beheersen van grote risico's via ontwikkeling en implementatie van een compliance verbeterplan met minimaal
 - De omschrijving van de belangrijkste geïdentificeerde risico's en de wijze waarop de Belastingdienst die risico's gaat managen.
 - Heeft een focus op de grootste core belastingmiddelen.
 - Heeft een structuur waarin segmenten van Belastingbetalers herkenbaar zijn.
 - Geeft een overall beeld van de belangrijkste compliance risico's en segment specifieke risico's daarbinnen.
 - Beschrijft de mitigatie strategie van de Belastingdienst om de risico's effectief te gaan managen.
 - Beschrijft het proces waarop de monitoring wordt ingericht en de evaluatie van de aanpak op de mitigatie activiteiten.

Good practices op het gebied van institutioneel risicobeheer omvatten:

- Het hebben van een risicoregister (d.w.z. een centrale opslagplaats van geïdentificeerde risico's die mogelijk een bedreiging vormen voor de continuïteit van de Belastingdienst). Risicoregisters kunnen per organisatie verschillen maar bevatten doorgaans minimaal de volgende informatie: korte beschrijving van het risico; datum geïdentificeerd; waarschijnlijkheid van voorkomen; ernst van het effect; mitigatie maatregelen; naam van de risico-eigenaar (d.w.z. de persoon die ervoor verantwoordelijk is dat het risico wordt aangepakt); en risicostatus.
- Zorg voor een business continuity plan. In zo'n plan staat op welke manier de belastingdienst in het geval van versturende acties (denk aan verlies/ beschadigen van deel of alle activa en middelen, met inbegrip van personeel, gebouwen, IT- en andere apparatuur, gegevens en andere documenten) de continuïteit gaat waarborgen of zo snel mogelijk weer kan gaan opbouwen/ opstarten. Dit soort plannen (BCM plannen of noodherstelplannen) bevatten doorgaans:

- Een beoordeling van de waarschijnlijkheid en gevolgen van natuurrampen (bijv. overstroming, brand en aardbeving) en ontwrichtende door de mens veroorzaakte gebeurtenissen (bijv. cyberbeveiligingsaanval, brandstichting, sabotage, diefstal, burgerlijke onrust, brandstichting en interne fraude);
- Beschrijft de stappen die moeten worden genomen om de inning van inkomsten te kunnen garanderen als er versturende acties zijn en op welke manier de Belastingdienst haar dienstverlening weer gaat operationaliseren en op welke manier men de veiligheid van het personeel gaat waarborgen en de vertrouwelijkheid van de Belastingdienst blijft/ gaat garanderen.

Voor meer info over de aanpak van operationele risico's wordt verwezen naar de TADAT field guide waarin meer voorbeelden worden gegeven hoe risk management effectief vorm kan worden gegeven.

6.1 Beoordeling POA 2.

Tijdens de quickscan hebben we breed gevraagd naar de initiatieven op het gebied van risicomanagement. Gebleken is dat er eigenlijk geen formele of informele vorm van risicomanagement is geïntegreerd in de besturing bij de Belastingdienst. Ook de recente gebeurtenissen zoals de brand bij de ontvanger en de COVID pandemie hebben geen triggers gegeven voor het vormgeven van risicomanagement binnen de Belastingdienst van Curaçao. Ook binnen de losse onderdelen (ontvanger, inspectie en accountantsdienst) is geen sprake van in de besturing geïntegreerd risicomanagement.

Een dergelijke risicomanagement cyclus wordt normaal ingepast in de planning en control cyclus (met herkenbare PDCA cyclus). Het ontbreken van een planning en control cyclus heeft vermoedelijk aan het niet triggeren van deze behoefte bijgedragen.

Onderstaand de beoordeling van deze KPI zoals dat normaal in een TADAT assessment wordt opgenomen.

POA 2: Effective Risk Management		
P2-3. Identification, assessment, ranking, and quantification of compliance risks.	D	Intelligence gathering and research into compliance risks are not in place / not existing same for the risk assessment process
P2-4. Mitigation of risks through a compliance improvement plan.	D	Belastingdienst Curacao does not mitigate compliance risks through a compliance improvement plan.
P2-5. Monitoring and evaluation of compliance risk mitigation activities.	D	There is no formal mechanism in place to monitor and evaluate compliance risk mitigation activities.
P2-6. Management of operational risks	D	There is no process of identification, assessment and mitigation of institutional risk(s).
P2-7. Management of human capital risk	D	There is a non-existence succession planning, there is no formal educational programs for the employees and in the last 12 years there is no assessment interviews with the employees. Human capital risks

7 POA 3: Het streven naar vrijwillige compliance.

Om vrijwillige naleving en vertrouwen van het publiek in het belastingstelsel te bevorderen moeten belastingdiensten een servicegerichte houding tegenover belastingbetalers aannemen. Ook moeten Belastingdiensten ervoor zorgen dat belastingbetalers over de informatie en ondersteuning kunnen beschikken die nodig is om aan hun verplichtingen te voldoen. Alle informatie die zij nodig hebben om hun verplichtingen na te komen en om hun (wettelijke) rechten te claimen moeten beschikbaar zijn en gemakkelijk verkrijgbaar. Omdat weinig belastingbetalers de wet zelf als primaire informatiebron gebruiken, speelt hulp van de Belastingdienst een cruciale rol bij het overbruggen van de kenniskloof. Belastingbetalers verwachten dat de Belastingdienst begrijpelijke en beknopte informatie zal verschaffen waarop zij 100% kunnen vertrouwen.

De tweede pijler van deze POA is het verlagen van de kosten van compliance voor de belastingbetaler door het zo gemakkelijk en goedkoop mogelijk te maken om aan verplichtingen te voldoen. Kleine bedrijven kunnen bijvoorbeeld profiteren van vereenvoudigde vereisten voor het bijhouden van de administratie en kunnen beschikken over bepaalde vrijstellingen of vereenvoudigde aangifte vereisten. Belastingplichtigen met relatief eenvoudige belastingverplichtingen (bijvoorbeeld werknemers, gepensioneerden en passieve beleggers) kunnen bijvoorbeeld profiteren van vereenvoudigde registratieregelingen en systemen die de noodzaak tot indienen van aangiftes verminderen of zelfs overbodig maken. Binnen dit TADAT onderdeel wordt onder andere gekeken naar de toegankelijkheid van informatie. De reikwijdte van initiatieven om de nalevingskosten van belastingbetalers te verminderen en naar de wijze waarop de Belastingdienst gebruik maakt van feedback van belastingbetalers over de producten en services van de dienst.

7.1 Beoordeling POA 3.

Binnen de Belastingdienst is er geen centrale afdeling verantwoordelijk voor het leveren van hulp van de belastingbetaler. Wel heeft de Inspectie medewerkers die aan de balie informatie verstrekken en hetzelfde geldt voor de ontvanger. De klantbalie is niet geïntegreerd en bij de inspectie nog middelgericht ingericht.

De Belastingdienst Curaçao heeft geen speciaal callcenter voor hulp aan belastingbetalers. Men heeft geen programma om het tijdig en volledig beantwoorden van de telefoontjes te managen en of te besturen. Er wordt geen bestuurlijke informatie gegenereerd over de effectiviteit van het beantwoorden van de telefoon.

In vergelijking met internationale normen beschikt de Belastingdienst van Curaçao over een wel heel erg beperkt pakket aan informatie dat openbaar beschikbaar is voor de belastingbetaler. Dat geldt zeker voor het digitaal beschikbare deel van de informatie dat zou moeten gaan over betalen, innen, invorderen en andere vragen die je vanuit de rol van de ontvanger als belastingplichtige zou kunnen vragen. De Belastingdienst heeft een website maar eigenlijk gaat die nagenoeg alleen over de heffingsinformatie en wordt vanuit de

inspectie gevuld. Alhoewel de ruimte wordt geboden aan de ontvanger om informatie via de website te verstrekken is daar slechts in zeer beperkte mate vorm aan gegeven. Ook op dit terrein ontbreekt centrale coördinatie en aansturing.

Good practice is tevens dat het aanbod van hulp “event” gedreven/ doelgroepgericht beschikbaar wordt gesteld. Alhoewel de website onderscheid maakt tussen particulieren en ondernemers is verder onderscheid in het aanbod niet gemaakt. Folders zijn er nauwelijks en zijn, als ze er wel zijn, niet doelgroepgericht en niet openbaar opgesteld om af te halen. De bedoelde folders met (hard copy) informatie met betrekking tot de belangrijkste gebieden van fiscale verplichtingen en rechten voor alle kernbelastingen zijn niet publiekelijk en ongevraagd beschikbaar (alleen op verzoek aan de balie of telefonisch wordt informatie verstrekt). Doel van digitaal beschikbare informatie, en het tijdig en effectief beantwoorden van de telefoon, is uiteraard vooral het verminderen van het aantal balie bezoeken. Buiten het digitale loket, via email, zijn er geen initiatieven om de dienstverlening te verbeteren aangetroffen. Ook de beantwoording van het digitale loket bevat geen performance afspraken en beantwoording loopt volgens de respondenten in interviews nog wel eens vertraging op.

De Belastingdienst heeft geen (openbare) onderwijsprogramma's. Er zijn geen Belastingseminars voor mensen die een bedrijf starten en / of programma's voor het onderwijzen van schoolstudenten over belastingen. In de recente jaren zijn geen centraal georganiseerde voorlichtingen georganiseerd/ gegeven. Wel zijn er in het verleden een aantal initiatieven geweest maar deze ongestructureerde initiatieven tellen volgens de TADAT normatiek niet mee.

TADAT geeft als good practice dat de website afgestemd moet zijn op specifieke behoeften. Aan die TADAT norm wordt op Curaçao niet voldaan. Er zijn geen specifieke informatieproducten voor segmenten. Denk hierbij aan specifieke folders of hulpmiddelen op de website voor bv kleine (IB) ondernemers, voor de grote(re) ondernemingen met zakelijke heffingen of voor bijvoorbeeld (visueel) gehandicapten.

Een andere good practice is dat een Belastingdienst vooraf belastingbetalers informeert over wijzigingen in regels en of wetgeving. Belastingbetalers van Curaçao worden niet door de Belastingdienst vooraf op de hoogte gebracht van wijzigingen in wetten die hen aangaan. Men rekent hier op de nieuwsberichten en of advertenties in de kranten vanuit het ministerie.

Er is geen speciaal technisch personeel/ middelen toegewezen aan de taak om openbaar beschikbare informatie actueel te houden. De Belastingdienst slaagt er niet in de informatie die beschikbaar wordt gesteld up to date te houden ondanks het zeer beperkte aantal wijzigingen in wet en regelgeving. Hiervoor is geen proces afgesproken en onderhoud vindt daarmee alleen ad hoc (we zien dat er iets dat mis is/ we horen dat er iets mis is) plaats.

De Belastingdienst rekent, conform de bekende good practices, geen vergoeding voor informatie en/ of advies.

De Belastingdienst heeft geen gedocumenteerde kanalen strategie voor servicelevering (geen strategie voor digitale berichtenbox, geen strategie vermindering postverkeer en of vermindering balieverkeer, geen call center strategie [zodat statusvragen simpel kunnen worden opgevangen] en geen strategie met betrekking tot online dienstverlening (buiten de mogelijkheid om digitaal aangiftes te kunnen indienen, etc.). Men heeft wel aangegeven die

richting op te willen bewegen maar heeft geen kalender of agenda hiervoor opgesteld cq dit planmatig opgepakt.

Prestatieresultaten van de Belastingdienst worden niet publiekelijk gerapporteerd door de Belastingdienst Curaçao. Wel publiceert het ministerie een jaarrapportage waarin ook de prestaties van de Belastingdienst voor wat betreft opbrengsten worden opgenomen.

Er zijn geen initiatieven om de nalevingskosten van de belastingbetaler te verlagen. Denk hierbij aan initiatieven als vereenvoudigde archivering, belastingaangiften (deels) vooraf ingevuld, vereenvoudigde online aangiften of nihil-belastingaangiften, en / of systemen die de noodzaak voor het indienen van aangiften voor bepaalde groepen overbodig maken. Sterker nog. Niet alle wettelijk geregelde aangifte termijnen worden door de Belastingdienst en haar huidige systemen ondersteund. Wettelijk kan voor de LB en de OB kwartaal aangifte gevraagd worden. Die verzoeken worden niet in behandeling genomen omdat de systemen deze vorm van aangifte (nog niet) ondersteunen. Kwartaal aangiften is ook een effectieve wijze om de stortvloed aan foute aanslagen voor de aangiften te voorkomen. Er zijn(nog) geen initiatieven genomen om dit probleem op te lossen. Het is ons niet bekend of deze wens/ eis is meegenomen in de MTS ontwikkeling. Er bleken in ieder nog geen beelden te leven hoe dat dan geïmplementeerd moet worden met uiteraard een zo gering mogelijk effect op de belastingopbrengsten. Ook hiermee kan de vrijwillige compliance worden verhoogd en de compliance kosten voor de belastingbetaler worden verlaagd.

De belastingbetalers kunnen hun registratie- en belastingaccountgegevens niet online openen en of bekijken cq wijzigingen doorgeven en of voorstellen.

Er is een beperkt aantal veel gestelde vragen en veelvoorkomende misverstanden (FAQ) over de wet en of procedures opgenomen maar die lijken niet of niet frequent genoeg onderhouden te worden. Wel zijn de vragen vanuit de COVID crisis in de FAQ lijst te vinden. De Belastingdienst heeft recentelijk geen onderzoek (enquêtes) gedaan naar het ervaren niveau van dienstverlening door de klanten. De Belastingdienst zoekt niet actief naar feedback van belastingbetalers over het ervaren niveau van dienstverlening. Ook andere manieren om informatie te verzamelen zoals vergaderingen met groepen van belanghebbenden (zoals de kamers van koophandel, topinstanties in de sector en belastingbemiddelaars) of openbare fora worden niet/ nauwelijks gebruikt.

De Belastingdienst houdt (nog) geen rekening met de input van belastingbetalers bij het ontwerpen van programma's en producten voor belastingbetalers. In een aantal gevallen (zoals bij het portaal) is aan een aantal klanten (belastingadviseurs) gevraagd mee te testen.

7.1.1 Observaties: nastreven vrijwillige compliance.

De Belastingdienst kampt op meerdere vlakken en op meerdere middelen met soms zelfs forse achterstanden en heeft eigenlijk geen passende oplossingen voorhanden die het oplossen van de problematiek op korte termijn of zelfs op de lange termijn garanderen. Alhoewel er een met de productiesystemen gekoppeld aangifte portaal beschikbaar is dat ook nog wettelijk verplicht gebruikt moet worden heeft dit, mede doordat geen sturing op het vrijspelen van capaciteit heeft plaatsgevonden als onderdeel van het implementatie traject, onvoldoende verlichting geboden om de achterstandsproblematiek op te lossen.

Alle menskracht die men, per middel, beschikbaar heeft wordt gebruikt om de achterstanden te verlagen. Daarnaast wordt menskracht ingezet op de invordering om achterstanden te verlagen en voor het nieuwe saneringsbeleid. We concluderen dat men daar momenteel niet goed in slaagt. Wel is zichtbaar dat de nieuwe acties een positief resultaat opleveren in de belastingopbrengsten maar er is geen zicht op beter beheersbare werkvoorraden en of oplossen van de achterstanden. Dat komt enerzijds door een ouderwetse (vastgeroeste) middelgerichte werkstrategie, oude systemen en een slechts gedeeltelijk / beperkt geïmplementeerd nieuw systeem (waarbij nauwelijks gebruik wordt gemaakt van de potentiële mogelijkheden), niet volledig / onjuist geïmplementeerde productbeschrijvingen en productprocedures en anderzijds door onderbezetting en onvoldoende financiële middelen c.q. onvoldoende zelfbeschikkingsrecht over het wel beschikbare budget.

Er ligt een heel scala aan mogelijkheden om compliance te verbeteren. Klanten zijn in den regel minder bereid hun verplichtingen na te komen als ook de Belastingdienst haar verplichtingen van haar kant niet nakomt. Deze situatie moet dan ook zo snel mogelijk worden aangepakt. In de verdere ontwikkeling van de Belastingdienst zou het terugdringen van baliebezoek nadrukkelijk aandacht verdienen. Op dit moment beschikt men nog voor elk belastingmiddel een balie. De gewenste situatie zou moeten zijn dat er integrale klanten dienstverlening is. Immers elk baliebezoek vertraagt normaal gesproken de administratieve processen (door bijvoorbeeld onnodige zoekacties omdat dingen zijn kwijtgeraakt en / of verkeerd zijn gekoppeld geadministreerd in de Belastingdienst databases). Momenteel zijn er geen substantiële initiatieven en/of programma's om het compliance niveau te verhogen.

POA 3: Supporting Voluntary Compliance		
P3-8. Scope, currency, and accessibility of information.	D	Some information on their obligations is available to taxpayers at no cost but it is not always current. There is no information on taxpayer entitlements.
P3-9 Time taken to respond to information request		There a limited employee's capacity to answers. There is a counter where the customers can approach for information, virtually there is none an official department to answer the customers concern. These needs to be trough a mail and directly asked to every tax resource (Belastingmiddel)
P3-10. Scope of initiatives to reduce taxpayer compliance cost	D	There are limited simplified record keeping and reporting arrangements (only RKO) for small taxpayers and no pre-filled tax declarations are available.
P3-11 Obtaining taxpayer feedback on products and services.	D	Taxpayer feedback on products and services is sometimes obtained on an ad hoc basis. The most recent one is from years ago. Input is not actively sought from key taxpayers and intermediaries on design of new ICT services. They have been involved one time in the testing

8 POA 4: Tijdig indienen van belastingaangiften.

Het indienen van belastingaangiften is de belangrijkste wijze op basis waarvan de hoogte van de te betalen belasting wordt vastgesteld en waarna een verplichting tot betaling volgt. Zoals besproken in POA 3 is er een trend naar het zo eenvoudig mogelijk maken van het doen van aangifte voor belastingplichtigen met relatief ongecompliceerde belastingzaken (bijvoorbeeld door vooraf ingevulde aangiften). Bovendien behandelen verschillende landen de aan de bron ingehouden inkomstenbelasting als een definitieve belasting (LB eindheffing) waardoor grote aantallen belastingbetalers niet jaarlijkse aangifte inkomstenbelasting hoeven in te dienen.

Waar aangifte vereist is, specificeren belastingwetten en administratieve procedures wie er moet indienen; het te gebruiken aangifteformaat; data waarop aangiften moeten worden ingediend; bij aangiften te voegen bewijsstukken; en indieningsmethoden. Het is belangrijk dat alle belastingplichtigen die aangifte moeten doen, dit doen, ook degenen die de verschuldigde belasting niet kunnen betalen op het moment dat een aangifte moet worden gedaan (voor deze belastingplichtigen is de eerste prioriteit van de belastingdienst het verkrijgen van een verklaring van de belastingbetaler om het verschuldigde bedrag te bevestigen en vervolgens de betaling veilig te stellen via de tenuitvoerlegging en andere maatregelen die vallen onder POA 5). Het niet voldoen door een belastingplichtige aan de indieningsvereisten kan leiden tot boetes en, in meer ernstige gevallen, vervolging.

Belastingaangiften kunnen op papier of in elektronische vorm worden ingediend door belastingplichtigen zelf of via belastingtussenpersonen (bijv. openbare accountants die door belastingbetalers zijn ingeschakeld om te helpen bij het opstellen en indienen van aangiften).

Voorbeelden van good practices die door belastingdiensten zijn toegepast om het gewenste resultaat te bereiken, zijn onder meer:

- Vereenvoudiging van de indieningsregelingen, inclusief het vooraf invullen van belastingaangiften (gedekt in POA 3).
- Proactief zijn in het herinneren van belastingbetalers aan naderende indieningsdeadlines (bijvoorbeeld door mediacampagnes, belastingbetalers voorzien van kalenders met indieningsdata en geautomatiseerde herinneringsberichten verzenden).
- Geautomatiseerde processen gebruiken om snel belastingplichtigen te identificeren die niet op tijd aangifte hebben gedaan. Om dit te bereiken moet een belastingdienst beschikken over een nauwkeurig bestand met belastingplichtigen. Zoals opgemerkt in POA 1, komt de handhaving van de aangifte in gevaar als de belastingbetalerdatabase vol zit met inactieve en duplicaat records.

- Tijdige opvolging en handhavingsacties afgestemd op de omstandigheden en deponeringsgeschiedenis van de niet-filers. Bijvoorbeeld:
 - Rechtstreeks contact opnemen met de belastingplichtige (bijv. telefonisch, per e-mail of bezoek) om de redenen voor het niet indienen vast te stellen en om de belastingaangifte zonder verdere vertraging in te dienen. Deze benadering wordt met name gevolgd voor grote belastingbetalers vanwege de mogelijke impact op inningen als een grote belastingbetaler niet aan de indienings- en betalingsverplichtingen voldoet.
 - Het sturen van een aanmaning of aanmaning aan de belastingplichtige waarin een uiterste datum voor de indiening wordt vermeld om zwaardere straffen en boetes te voorkomen.
 - Het afgeven van een schatting van de geschatte belastingverplichting op basis van de eerdere handelsgeschiedenis van de belastingplichtige, wanneer er een redelijke aanname bestaat dat de belastingplichtige tijdens de indieningsperiode is blijven handelen. Dit type aanslag – vaak een standaard, arbitraire of taxatieve aanslag genoemd – kan effectief zijn om niet-meewerkende belastingplichtigen ertoe aan te zetten aangifte te doen, zodat betere en meer betrouwbare aangiftes worden ingeleverd.
 - Het vervolgen van gewone niet-filers via de rechtbanken.
- Gebruik maken van profileringstechnieken voor belastingplichtigen op basis van bekende omstandigheden en gedragingen om de meest effectieve actie te voorspellen om een tijdige indiening te bewerkstelligen.
- Ervoor zorgen dat belastingtussenpersonen die betrokken zijn bij het opstellen en indienen van belastingaangiften op de hoogte zijn van de huidige indieningsprocessen en -procedures en wijzigingen in de belastingwetgeving.
- Outreach-programma's om specifieke groepen belastingbetalers te helpen om hun indieningsverplichtingen te begrijpen en/of na te komen (bijv. oudere belastingbetalers en burgers met lees- en taalproblemen).
- Specifieke handhavingsoperaties met fulltime personeel dat is opgeleid in klantrelaties en onderhandelingstechnieken.
- Het aanbieden en promoten van het gebruik van elektronische indieningsfaciliteiten voor alle kernbelastingen. In veel landen zijn grote belastingbetalers wettelijk verplicht om elektronisch aangifte te doen.

8.1 Beoordeling POA 4.

De Belastingdienst van Curaçao heeft initieel een indieningspercentage berekend van alle aangiftes waarvoor een aangifteplicht geldig is. Deze initiële cijfers waren bij de inkomstenbelasting vervuld met de vrijwillige aangiftes die worden ingediend. Wellicht mede doordat er eigenlijk geen zicht is op het feitelijk te ontvangen aantal (doordat een grote groep die wel aangifte gaat doen niet wordt uitgenodigd voor de IB) is de normale sturing op indieningspercentage niet waargenomen. Aanmaningen worden niet volgens een planning en met een normale frequentie (max 60 dagen na verstrijken termijn) verstuurd.

De teamleiders van middelen als IB/WB hebben geen goed zicht op wat de achterstanden zijn. Daarnaast wordt er geen data opgevraagd om direct te sturen op achterstanden en productie. Zo kwam naar voren dat een teamleider een beeld heeft dat er geen oude jaren

meer voorhanden zijn maar in het systeem is duidelijk zichtbaar dat die er nog wel zijn. Dat werd veroorzaakt omdat in het systeem nog mensen actief staan die er soms al jaren niet meer werken maar nog wel behandelvoorraad op hun naam hebben staan. Ook dit toont aan dat er geen sprake is van normale productiebesturing zoals die binnen een Belastingdienst hoort te werken.

Positief is dat de Belastingdienst een online aangifte portaal heeft voor alle grote primaire belastingmiddelen maar de Belastingdienst heeft daarop de interne procedures in nog onvoldoende mate op aangepast zodat de normaal te verwachten positieve effecten (groten)deels zijn uitgebleven.

De meest gehanteerde methode voor het aangifteproces door Belastingdiensten is:

- a. Belastingplichtigen expliciet uitnodigen om aangifte te doen

De Belastingdienst Curaçao nodigt voor de IB alleen belastingplichtigen uit die (vermoedelijk) moeten bijbetalen. De anderen kunnen op vrijwillige basis aangifte doen. Good practice is ook de belastingplichtigen die een teruggave verwachten uit te nodigen. Door dat niet te doen lijkt er een extreem hoog inleverpercentage te zijn terwijl in werkelijkheid van een behoorlijk aantal uitgenodigde belastingplichtigen geen aangifte wordt ontvangen. Daarnaast kunnen aangevers voor de afdrachtsbelastingen geen beroep doen op alle in de wet gestelde mogelijkheden voor periodiciteit omdat de systemen de kwartaalaangifte niet ondersteunt. Tot op heden heeft, gelukkig voor de Belastingdienst Curaçao, nog geen enkele klant hierop gerechtelijke actie ondernomen om die aangifte frequentie af te dwingen.

- b. een herinnering (aanmaning) sturen wanneer het indienen niet (op tijd) is voltooid.

Good practice is dat na, meestal na twee maanden en bij een papieren proces na maximaal 90 dagen, aanmaningen worden verstuurd. Dit kan worden verkort wanneer er sprake is van digitale aangiftes omdat er voor deze aangiftes geen registratie proces meer noodzakelijk is. De Belastingdienst Curaçao kiest er voor periodiek en na langere periodes pas aanmaningen te versturen. Hierdoor wordt de “ontsnappingskans” voor de niet compliante aangevers verder vergroot. Ook heeft men onvoldoende onderscheid gemaakt bij de aangifte belastingen in administratieve bezwaren en fiscaal inhoudelijke bezwaren. Deze proceskeuzes brengt samen met de inrichtingskeuzes, de automatiseringskeuzes een situatie met zich mee die eigenlijk met enkelvoudig ingrijpen op slechts 1 van deze elementen niet oplosbaar lijkt.

- c. Indien geen aangifte wordt ingediend dan wordt een taxatieve aanslag opgelegd waarna het dwanginvorderingsproces start om de belastingplichtige tot aangifte te manen.

Ook hier is geen sprake van een vloeiend proces. Met name op de aangifte/afdrachtsbelastingen is sprake van een proces dat in de huidige organisatievorm bij voorbaat kansloos is. Op dit punt zijn wel relatief simpele voorstellen implementeerbaar die de tijd tussen aangifte en aanslag kunnen verminderen. Denk aan dag verwerking van correctie mutaties, maar ook aan het dagelijks in elkaars systemen aanbrengen van mutaties (bij voorkeur met een directe koppeling) en het verstrekken van kijkrechten in elkaars systemen (tussen de inspectie en de ontvanger). Hiervoor is echter een eerste stap

nodig naar het ontstaan van 1 Belastingdienst en niet meer 1 ontvanger en 1 inspectie. Voor zo ver de onderzoekers hebben kunnen constateren zijn hiervoor geen technische of infra structurele obstakels aanwezig (in een enkel geval is beperkt toegang in het systeem van de andere dienst al actief) .

POA 4: Timely Filing of Tax Declarations		
P4-12. On-time filing rate.	D	Overall, the data provided to rate this indicator (Attachment III, Tables 4 – 8) are inconsistent and unreliable, and therefore insufficient to rate this indicator. Even revised numbers lead to a D score also.
P4-13 Management of non-fillers	D	The management of non-fillers is a process which is initiated manually. There are significant backlogs in the issuing of assessments of estimated tax liabilities.
P4-14. Use of electronic filing facilities.	A	All must file via electronic portal for all core taxes. Rate > 85% Lead to A score.

9 POA 5: Tijdige betaling van belastingen.

Van belastingbetalers wordt verwacht dat zij op tijd hun belastingen betalen. Betalingsvereisten en betalingstermijnen zijn vastgelegd in fiscale wetten en administratieve procedures. Deze deadlines (vervaldata) voor betaling zijn belangrijk in de besturing en daardoor ligt vast wie wanneer moet betalen en via welke betalingsmethoden dat mogelijk is. Afhankelijk van de (bestaande) systemen beoordeelt een Belastingdienst of de verschuldigde betalingen zijn voldaan (administratief of geautomatiseerd). Als een belastingbetaler niet op tijd betaalt, leidt dit tot het opleggen van boetes en het in rekening brengen van rente en, voor sommige belastingbetalers, tot dwanginvordering. Het doel van een Belastingdienst moet een zo hoog mogelijk percentage van vrijwillige tijdige betaling zijn en een zo laag mogelijk aantal nieuwe belastingachterstanden te bereiken. Dit tezamen met de sturing op een daling van de gemiddelde leeftijd van de openstaande vorderingen. Bij deze POA wordt naar de effectiviteit op dit punt gekeken. Ook worden de onderdelen die bijdragen aan een vloeiend betaalproces bekeken/ belicht.

Vanuit TADAT wordt gekeken naar:

1. Incassosysteem dat de incidentie van onbetaalde belastingen vermindert
2. Het gebruik van elektronische betaalmethoden.
3. Het gebruik van een efficiënt invorderingssysteem.
4. De tijdigheid van betalingen.
5. De voorraad en het volume en ouderdom van de vorderingen.

9.1 Beoordeling POA 5.

Slechts een beperkt aantal elektronische betaalmethodes is beschikbaar. Het is mogelijk om aan de balies met bankpassen (debit cards) te betalen en men kan geld overmaken via online banking en er zijn (cash) betaalmogelijkheden via pagomatico (ook voor niet MCB klanten). Er zijn geen andere elektronische betaalmethodes waar men gebruik van maakt en er bestaat geen 'machtiging voor automatische incasso'. Er zijn geen (andere) speciale elektronische (online) betalingsproducten die worden aangeboden voor het betalen van belastingen. Grotere betalingen worden gedaan per bank. Bankcheques worden al enkele jaren niet meer aangenomen.

Een deel van de verplichtingen wordt betaald zonder overeenkomstige schuld in het systeem (zogenaamde registratieve betalingen). Dergelijke betalingen zijn (erg) kwetsbaar voor fraude. We hebben correctie cijfers van deze registratieve betalingen gevraagd om een duidelijk beeld te krijgen van de risico's die door de Belastingdienst worden gelopen en om een berekening te maken van de bedragen en aantallen transacties die mogelijk oneigenlijk c.q. frauduleus zijn. Ten tijde van het opstellen van deze rapportage waren deze cijfers nog niet door de ontvanger aangeleverd.

De onderzoekers hebben geprobeerd een duidelijk beeld te krijgen van het totaal aan achterstanden (in aangiftes en betalingen). Er is een duidelijk en bruikbaar cijferbeeld opgeleverd voor wat betreft betalingsachterstanden. Dit is overigens via query's via de ICT leverancier verkregen omdat de ontvanger die zelf niet kan opleveren en zelf ook voor dit soort informatie (raar genoeg) afhankelijk is van de leverancier. Het feit dat de ontvanger niet met een druk op de knop informatie kan verkrijgen over het totaal van de op dat moment opeisbare en verschuldigde betalingen maakt duidelijk dat de ontvanger werkt met een sterk verouderd systeem. Een moderne Belastingdienst kan de verschuldigde en opeisbare betalingen (betalingsachterstanden) met een druk op de knop en vanuit verschillende perspectieven presenteren. Het is immers een kernactiviteit van het ontvangersdeel van de Belastingdienst en de focus moet liggen op het innen van de meest recente vorderingen die niet tijdig worden voldaan. Het is wereldwijd een feit dat invordering moeilijker wordt naarmate de ouderdom van de vorderingen groeit. Een vlotte doorstroom van vorderingen en (aangifte)betalingen (bij voorkeur via een directe koppeling tussen de betalingssystemen en de heffingssystemen) is waar de focus vanuit het ontvangersperspectief en de gehele Belastingdienst moet liggen.

Invorderingsmedewerkers hebben klantenportefeuilles van circa 7.000 tot 8.000 debiteuren. Dit is feitelijk een onbeheersbare hoeveelheid om goed te kunnen afhandelen en effectief te kunnen invorderen. Doordat er vrijwel geen data beschikbaar en/of to do lijsten beschikbaar zijn hebben de medewerkers geen zicht waarop er het best actief ingevorderd moet worden. Mede doordat er geen data gedreven schoningsacties plaatsvinden is dit volume zo sterk opgelopen. Uiteraard wordt dit ook veroorzaakt door het grote foutpercentage in de aanslagen van de inspectie op de afdrachtsbelastingen. Met name deze onbeheerste stroom zorgt ervoor dat het werk eigenlijk roeien tegen de stroming is. Als deze stortvloed van onnodig ad-hoc werk kan worden gestopt en een data gedreven schoning van de bakken kan plaatsvinden zal het volume in de bak van de bakhouders flink dalen. Wellicht nog niet tot de wenselijke volumes maar wel op beter bestuurbare volumes. Uiteraard kan ook dat alleen effectief worden bewerkstelligd als ook de sturing op de invordering wordt ingericht en de daarbij behorende planning en controlcyclus ook daadwerkelijk is geïmplementeerd.

Er is bij de ontvanger eigenlijk geen (effectieve) meting van productie aangetroffen. De ontvanger heeft geen standaard query's die periodiek (wekelijks, maandelijks of per kwartaal) worden gedraaid om de productie te meten of te besturen.

De reductie van de leeftijd van openstaande vorderingen alsmede een afname van het openstaande bedrag aan openstaande vorderingen zouden enkele van de belangrijkste prestatie-indicatoren moeten zijn voor een Belastingdienst. Geadviseerd wordt een dergelijk stuurinstrument zo snel mogelijk te implementeren.

9.1.1 Observaties: Tijdig betalen van belastingen

De belangrijkste indicator zou moeten zijn: inbare "core" belastingen als een percentage van de totale belastinginkomsten voor het belastingjaar (d.w.z. uitgedrukt als een ratio). De minister van financiën zou deze KPI moeten gebruiken in het managementcontract met de belastingdienst. Binnen TADAT scoren de beste Belastingdiensten minder dan 5%, gemiddeld wordt 10% gehaald en de onder het gemiddelde scorende Belastingdiensten score op deze KPI hoger dan 20%.

De hoeveelheid kasverkeer (contant geldverkeer) is recent terug gebracht door het besluit van de minister om bij de kassa's niet meer met contact geld te mogen betalen. Het roept overigens wel de vraag op waarom je nog voor mensen met een bankrekening faciliteert om aan de balie te betalen. Deze beschikken immers over een rekening en over de mogelijkheid om al dan niet digitaal over te boeken.

We hebben gezien dat een behoorlijk deel van de betalingen lang niet altijd goed landt op de openstaande post van de desbetreffende klant. Een juist boekingspercentage als norm afspreken lijkt onvermijdelijk om de noodzakelijke kwaliteitsverbetering te gaan realiseren. Dat moet den wel gelijk oplopen met de noodzakelijke verbeteringen op de afdrachtsbelastingen (1 aanslag en 1 betaalkenmerk loonheffingen), inzage in elkaars systemen en direct verwerken mutaties (periodiciteit verhogen). Hetzelfde geldt voor de tussenrekeningen die op de huidige wijze voor te veel (ad hoc) werk en verstoringen zorgen.

Ook is het bekend dat (kas)transacties op met name de registratieve boekingen (zonder onderliggend kohier) en niet geclaimde teruggaven een verhoogd fraude risico met zich meebrengen. Het is een goed gebruik bij Belastingdiensten om die niet geclaimde teruggaven, na een langere tijd open te hebben gestaan en er acties zijn ondernomen (zoals het opvragen van een juiste bankrekening), als bijzondere ontvangst worden verantwoord (zodat het risico op oneigenlijk weglekken wordt verkleind). Deze werkwijze wordt bij de Belastingdienst Curaçao niet gevolgd. Sterker nog, zelfs als men weet dat het fout is (bijvoorbeeld omdat er nog rekeningen staan van de niet meer actieve banken [zoals de Girobank]) vinden er geen andere acties plaats om de gelden bij de rechthebbende te krijgen. Ook vanuit het klant perspectief is dat eigenlijk onacceptabel.

Alhoewel het SOAB de transacties met enige regelmaat bekijkt sluiten de onderzoekers, mede gebaseerd op de eigen BES ervaringen, onterechte mutaties c.q. malversaties niet uit. Normaal gesproken kan het risico eenvoudig worden bepaald omdat wel en niet kohier correcties een gelijk correctiepercentage zouden moeten kennen. Eigenlijk is de kans op fouten bij een registratieve boeking zo goed als nihil omdat niet hoeft te worden afgeboekt maar alleen maar geregistreerd hoeft te worden. De onderzoekers hebben de

correctiepercentages opgevraagd. De resultaten zijn op het moment van opstellen van deze rapportage nog niet door de ontvanger aangeleverd.

De Belastingdienst van Curaçao zou de aanpak vanuit het oogpunt van de ontvanger inhoudelijk moeten wijzigen. Omdat er geen sprake is van 1 Belastingdienst heeft volledige integratie (van processen en systemen) nooit plaatsgevonden. Het door de ontvanger gebruikte systeem (GOS) is zeer sterk verouderd en ondersteunt geen moderne procesvoering. Daarnaast biedt de wijze waarop het technisch beheer is vormgegeven de mogelijkheid om wijzigingen in de gegevens aan te brengen zonder dat hiervan duidelijke sporen in de database achterblijven. Ook binnen de voormalige BES eilandontvanger hebben we in de voormalige GOS administratie BES veel soortgelijke gevallen gezien. Binnen een normaal geïntegreerd ontvangers/inspectieproces zijn systemen met elkaar verbonden en worden aansluitingen gemaakt in de koppelvlakken en dit leidt tot een proces waar binnen 30 dagen vervolgacties worden ingezet bij niet compliant gedrag. Dit is binnen de Belastingdienst van Curaçao niet ingericht. Sterker nog, ook bij de nieuwe ontwikkeling in de ICT heeft men ingezet om de tussenrekeningen in de huidige vorm in stand te houden en de koppelingen te minimaliseren. Een goede reden vanuit procesvoering of ICT beheersing is ons niet gebleken en we kunnen die, anders dan het garanderen van de onafhankelijke positie van de diensten, niet bedenken. De vraag om de tussenrekeningen in stand te houden leek eerder ingegeven omdat men zich een wereld zonder tussenrekeningen vanuit de huidige praktijk niet kan voorstellen en vermoedelijk ook doordat een tussenrekening nog mogelijkheden biedt om transacties uit te voeren die niet door het systeem zelf niet zijn geïnitieerd. Ook dat laatste is vanwege controleerbaarheid van het proces van beschikken tot betalen onwenselijk.

Al deze waarnemingen leiden tot de conclusie dat de Belastingdienst (ontvanger) niet beschikt over een geavanceerd IT systeem voor vorderingenbewaking waardoor de betalingshandhaving van de ontvanger nog veelal handgestuurd (lees arbeidsintensief) is en bijna niet computergestuurd. In IT ondersteuning is wel geïnvesteerd maar dit heeft nooit tot in productie name geleid. Er is binnen de huidige systemen geen verbinding gelegd tussen het inspectiesysteem en het ontvanger systeem en andersom waardoor het erg moeilijk is de processen als een Belastingdienst te besturen. Daarnaast maakt deze werkwijze aansluitingscontroles zeer arbeidsintensief en gezien de volumes eigenlijk niet uitvoerbaar voor een eiland van de omvang van Curaçao.

Wel is er in de wetgeving een PAYE systematiek in de wetgeving opgenomen (in de vorm van loonheffing als voorheffing voor de inkomstenbelasting). Hierdoor kan in veel gevallen alleen met voorheffingen de volledige belastingschuld worden voldaan.

POA 5: Timely Payment of Taxes		
P5-15. Use of electronic payment methods.	C	Payments of core taxes are made predominantly via electronic payments services, through electronic funds transfers and debit cards. However, swipe and debit cards are also used at the payment desks at the receivers office.
P5-16. Use of efficient collection systems.	D	Withholding at source and advance payment arrangements are used to collect income

		taxes. Not in place for other taxes including CIT.
P5-17. Timeliness of payments.	B	Almost all VAT payments are reported to be made on time (more than 96 percent by number and value) For large taxpayers the compliance percentage is not (yet) 100%.
P5-18. Stock and flow of tax arrears.	D	Although the level of tax arrears appears to be generally high (between 30 – 73 percent for the last two fiscal years – Attachment III, Table 11) the assessment team determines that the data is unreliable owing to inaccuracy of taxpayer account ledgers and the overall unreliability of PAYE account balances.

10 POA 6: Juistheid en volledigheid van aangiften.

Fiscale stelsels zijn in hoge mate afhankelijk van volledige en accurate aangiften die door belastingplichtigen ingeleverd moeten worden. Belastingdiensten moeten daarom regelmatig een zo goed mogelijke schatting c.q. raming maken van de mogelijke verliezen die worden geleden doordat onjuiste informatie is verstrekt in de aangiften. De focus daarbij zou vooral moeten liggen op foutief aangiftegedrag door de zakelijke belastingplichtigen. Het is van belang dat een reeks van acties wordt ondernomen om naleving op goed aangiftegedrag te waarborgen. Deze acties kunnen in twee grote groepen worden onderverdeeld: verificatieactiviteiten (bijvoorbeeld belastingaudits/ boekenonderzoeken, fiscale surveillance, waarneming ter plaatse onderzoeken en inkomensvergelijkingen met informatiebronnen van derden) en proactieve initiatieven (bijvoorbeeld hulp en opleiding van belastingbetalers, en coöperatieve nalevingsbenaderingen).

Een goed ontworpen proces en systeem van belastingaudits/ boekenonderzoeken, kan een veel bredere impact hebben dan alleen het genereren van extra inkomsten uit verschillen tussen de feitelijke en de door Belastingplichtige aangegeven bedragen die worden ontdekt/ vastgesteld tijdens audits/ boekenonderzoeken door de Belastingdienst. Detecteren en bestraffen van ernstige overtreders zijn een signaal voor alle belastingplichtigen en wijst hen op de gevolgen van onjuiste informatieverstrekking aan een Belastingdienst.

Ook zou in de moderne Belastingdienst sprake moeten zijn van geautomatiseerde crosschecking van (aangifte)bedragen met informatie van derden. Dit omdat blijkt dat dit veel effectiever is en veel efficiënter is dan traditionele controlemethoden. De traditionele onderzoeken kenmerken zich bovendien door relatief lage dekkingsgraad. Dit is de belangrijkste reden waarom belastingdiensten steeds vaker technologie inzetten om grote aantallen belastingbetalerrecords te screenen en om zo verschillen op te sporen. Dit met het ultieme doel de Belastingplichtigen correct aangifte te laten doen.

Naast voorgaande punten spelen ook proactieve initiatieven een belangrijke rol bij het aanpakken van de risico's van onjuiste/ onvolledige aangiftes. Proactieve initiatieven hebben we binnen de inspectie niet aangetroffen. Een voorbeeld van zo'n initiatief is het aangaan van coöperatieve nalevingsbenaderingen waarbij samenwerkingsverbanden en vertrouwensrelaties met belastingplichtigen worden aangegaan. In Nederland zijn de diverse vormen van dergelijk horizontaal toezicht daar een goed voorbeeld van. Dit is vaak het meest effectief bij de grote belastingbetalers en tussenpersonen. Indien een dergelijke relatie is opgebouwd kan de belasting afhandeling vaak op andere manieren aangepakt worden en kan op andere wijze zekerheid worden geboden over de belastingposities van bedrijven. Vaak zelfs al voorafgaand aan het indienen van een belastingaangifte, of voordat een transactie wordt uitgevoerd. Hierbij kan ook een transparant systeem van bindende fiscale rulings een belangrijke rol spelen.

Voor het calculeren van het effect van onjuiste en onvolledige aangiftes van alle belastingplichtigen wordt door de diverse Belastingdiensten een verscheidenheid aan benaderingen gehanteerd cq berekeningsmethodes gebruikt. De meest bekende voorbeelden zijn de zogenaamde tax compliance gap-modellen voor de directe en indirecte belastingen. Ook worden door sommige landen meer geavanceerde analyses uitgevoerd met behulp van grote gegevenssets (hiermee kunnen bijvoorbeeld voorspellende modellen worden ontwikkeld maar ook worden clusteringstechnieken en scoremodellen gebruikt). Deze zogenaamde big data analyses worden vervolgens gebruikt om de waarschijnlijkheid te bepalen dat belastingplichtigen volledige en nauwkeurige aangiftes van hun inkomsten hebben gedaan. Een ander voorbeeld van een initiatief is het houden van enquêtes om de houding van belastingplichtigen te monitoren ten opzichte van het juist en volledig aangifte te doen.

Tegen deze achtergrond wordt gekeken naar de volgende drie punten:

1. Scope van verificatie/ auditacties die worden ondernomen om onjuiste aangiftes te detecteren en te ontmoedigen.
2. Welke proactieve initiatieven zijn er om het juist aangifte doen aan te moedigen.
3. Welke (niet audit) initiatieven zijn er om de mate van onjuiste aangiftes vast te kunnen stellen.

10.1 Beoordeling POA 6.

Auditcases worden door de inspectie geselecteerd. Er is geen centrale selectie waarbij audits worden geselecteerd op basis van een centrale risico selectie. Selectie is niet gebaseerd op de inschatting van de betrokken auditors. De opdrachten voor onderzoek komen vanuit de inspectie en er is geen gestructureerde selectievorm aangetroffen en was vooral gedreven door de bevindingen vanuit de heffing en niet op een onderliggend risicodetectie systeem. De onderzoeksopdrachten gaan vervolgens voor uitvoering naar de SBAB.

De auditors voeren een aantal soorten audits uit, die variëren in aard, reikwijdte en intensiteit en omvatten bijvoorbeeld uitgebreide (meerdere belasting- en meerjarige) audits, audits van afzonderlijke belastingplichtigen, boekenonderzoeken en diepgaander onderzoek naar

vermoede belastingfraude. Dit allemaal, zoals hiervoor al gemeld, afhankelijk van de opdracht die ze vanuit de inspectie krijgen.

De onderzoekers hebben gevraagd naar de netto (lees betaald en ontvangen) opbrengstvolumes n.a.v. onderzoeken. Die bleken al een aantal jaren extreem laag zijn. De directeur van de auditdienst heeft een percentage van 4% genoemd van wat van de correcties ook daadwerkelijk wordt geïnd. Dit cijfer is door de onderzoekers overigens niet getoetst. Logischerwijs leidt dat automatisch tot frustraties bij de controle medewerkers. Ook het niet goed functionerende bezwaarproces speelt hier een rol. Uiteraard moeten bezwaren wel binnen de termijnen worden afgedaan om juridisch ze ook succesvol te kunnen verdedigen. Dat is bij de Belastingdienst Curaçao ook een knelpunt/ issue (zie onderdeel bezwaarafhandeling). De kans dat hij niet tijdig wordt afgedaan is dermate groot dat vermoedelijk een behoorlijk aantal belastingplichtigen gokt op het trage proces en zorgt daarmee voor een nog grotere stroom bezwaren.

Als correcties worden opgelegd en deze niet worden geïnd bij de ontvanger heeft de hele inspanning op onderzoek eigenlijk geen zin. Normaal wordt de effectiviteit van boekenonderzoeken uitgedrukt in een veelvoud van de kosten van de medewerkers die de controles uitvoeren. Een dergelijke systematiek is, omdat het niet als 1 Belastingdienst wordt bestuurd en dit altijd een gezamenlijke doelstelling moet zijn, niet geïmplementeerd/ aangetroffen. Ook is er ruimte genoeg voor belastingplichtigen om verder te “ontsnappen” juist omdat de samenwerking in de keten op fraude en oneigenlijk gebruik eigenlijk totaal ontbreekt. De onderzoekers hebben geen sturing aangetroffen op de keteneffectiviteit van de fiscale (boeken) onderzoeken.

De Belastingdienst onderneemt eigenlijk geen proactieve (niet-audit) initiatieven om juist aangiftegedrag aan te moedigen en te vergemakkelijken. De Belastingdienst van Curaçao heeft geen horizontaal toezicht initiatieven waarbij het ook makkelijker is om in real time antwoorden te geven op de fiscale behandeling van specifieke transacties. Ook andere relatiegerichte handhavingsbenaderingen, om risico's van onnauwkeurige/ onjuiste aangiftes te voorkomen, hebben we niet waargenomen.

We concludeerden dat er geen gegevenssets of datasets worden gebruikt om de prestaties van de Belastingdienst te verbeteren. De oorzaak hiervan is onder andere dat men geen eigen data analyse capaciteit heeft en erger nog, de Belastingdienst van Curaçao is momenteel zelfs niet in staat om zelf toegang te krijgen tot grote delen van hun data. Zowel de inspectie als de ontvanger zijn hiervoor volledig afhankelijk van de leverancier.

De Belastingdienst heeft dus geen personeel met vaardigheden om grotere gegevenssets te analyseren. Er is dus logischerwijs ook geen (grootschalige) geautomatiseerde kruiscontrole om informatie te verifiëren die wordt vermeld in belastingaangiften met andere bronnen. De gegevens die wel worden gebruikt zijn de gegevens vanuit de verzamelloonstaat maar deze gegevens worden vrij laat geüpload en de medewerkers geven aan dat ze niet alle gegevens vertrouwen. Dat wordt met name veroorzaakt door het open karakter waarvoor men heeft gekozen bij de automatisering (bijvoorbeeld het niet afdwingen van een dat een door de werkgever ingevoerd Cribnummer aan de CRIB voorwaarden voldoet) . Deze keuzes achtervolgen de inspectie eveneens als het gaat om meer recentere automatisering zoals het geautomatiseerd afdoen. Ook op dit vlak lijkt de Belastingdienst zich niet te realiseren dat een integraal ICT concept met straight through processing en zo veel mogelijk

enkelvoudige behandeling (maar wel meer ogen principe in de goedkeuring) de kern van je ontwerp moet vormen.

Voor wat betreft de verzamelloonstaat is geen sprake van een periodieke of maandelijks oplevering gekoppeld aan de aangifte loonbelasting. De gegevens worden na afloop van het jaar verstrekt en is dan eigenlijk automatisch ook al gedateerd. Daar bovenop is de inlevering ook vaak buiten de window die je weer voor de IB nodig hebt. Dat alles hoeft op zicht nog geen onoverkomelijk problemen als men in de applicatie de zuiverheid van de gegevens afdwingt en beter stuurt op tijdige ontvangst. Daar (verbetering/ afdwingen input en sturing tijdige inlevering) is echter geen sprake van voor zo ver wij hebben kunnen waarnemen. Er zijn geen andere massale cross reference controles met door derden aangeleverde gegevens met de eigen gegevensbronnen van de belastingdienst Curaçao.

De Belastingdienst heeft geen programma waarbij hun effectiviteit kan worden bepaald op basis van de gecalculerde tax-gap die wordt veroorzaakt door onjuiste/ onvolledige aangiftes.

De Belastingdienst heeft geen activiteiten of externe review programma's om de geloofwaardigheid van de resultaten van de Belastingdienst te waarborgen/ aan te tonen. De resultaten, anders dan de verantwoording van de opbrengsten, worden niet onderworpen aan onafhankelijke beoordeling en niet openbaar gemaakt cq gepubliceerd (met uitzondering van het opbrengstendeel in de rapportage van de minister van Financiën).

10.1.1 Observaties: Juist en volledig aangifte doen

Het is van belang dat een Belastingdienst methodes ontwikkelt om de geloofwaardigheid van de resultaten van de Belastingdienst te waarborgen. We kunnen vanuit de waarnemingen concluderen dat het indienen en verwerken van aangiftes geen vloeiend proces kent. Zowel van de klant als vanuit de Belastingdienst zelf. Door een groot deel van de belastingbetalers worden aangiftes ingediend maar worden vervolgens afwijkende (op zich vaak juist maar samengestelde) betalingen op deze aangiftes gedaan. Omdat geautomatiseerd (her)toewijzen niet in place is en er een arbeidsintensief handmatig matchingsproces en correctie proces is, wordt het effectief benaderen van belastingplichtigen die zich niet conform gedragen moeilijk (omdat hierdoor het zicht op welwillende en niet welwillende belastingplichtigen dermate ernstig wordt vervuild).

De onderzoekers moeten helaas concluderen dat Belastingdienst van Curaçao momenteel niet in staat lijkt om deze problemen effectief aan te pakken. De Belastingdienst moet op zoek naar nieuwe benaderingen en nieuwe manieren om uit deze negatieve spiraal te komen. Daarbij is het duidelijk dat het voortzetten van de huidige benadering van de problemen (hetzelfde blijven doen en een ander resultaat verwachten) niet erg effectief zal zijn.

Vanuit ons oogpunt zijn de beste stappen voor de korte termijn om te gaan zoeken naar manieren om, bij voorkeur vanuit de al aanwezige data, geautomatiseerde gegevenscontroles uit te voeren waardoor verkeerd aangiftegedrag effectiever kan worden opgespoord. Om daar te komen zal eerst sprake moeten zijn van een normale procesvoering met normale doorlooptijden. Tijdens ons bezoek op de werkvloer hebben we geconstateerd dat zeer veel tijd zit in ad-hoc werkzaamheden (door verschillende oorzaken ontstaan) waardoor effectief aanpakken van achterstanden eigenlijk kansloos is. We hebben

vanuit de ervaringen bij de Belastingdienst BES geleerd dat het uitroeien van ad-hoc werkzaamheden en een focus brengen op het reguliere (en bij voorkeur zo veel mogelijk geautomatiseerde) proces het licht aan het eind van de tunnel kan brengen. Indien men als basis voor de risico-analyse kan beschikken over recente informatie uit het zakelijke aangifteproces en men heeft data uit de geautomatiseerde cross reference checks, dan wordt het investeren in audits eigenlijk pas weer opportuun. Maar ook dat heeft eigenlijk alleen zin als het bezwaarproces op orde is en de ontvanger ook daadwerkelijk doorpakt op de betreffende openstaande schulden (zonder uitzondering). Daarna kan worden gewerkt aan selectie op een gedegen risicobasis en niet alleen op basis van signalen vanuit de heffing. Deze data-driven selectie van controledossiers vormt een solide basis voor houdbare correcties en hiermee kan de focus van de controles zich veel meer gaan richten op de actualiteit. Vanuit ervaringen blijkt ook dat deze wijze de meest effectieve wijze is om het gedrag van de belastingplichtigen maximaal te beïnvloeden en ook een focus op de verhaalsmogelijkheden (invorderingsonderzoek) in het totaal te gaan betrekken.

POA 6: Accurate Reporting in Declarations		
P6-19 Scope of verification actions taken to detect and deter inaccurate reporting.	D	There is an audit program that covers all core taxes but scoping is done by the SBAB and it is not risk based or weighted towards large taxpayers. Cases are not selected centrally and the selection process is fully ad hoc and not risk-based. No (automated) third party cross checking is done.
P6-20 Use of large-scale data matching systems to detect inaccurate reporting	D	No large-scale data matching is performed apart from the comparison of PAYE information ('verzamelloonstaten') with personal income tax declarations.
P6-21. Initiatives undertaken to encourage accurate reporting.	D	There is no system of public and private binding rulings. There are no formal cooperative compliance arrangements with qualifying taxpayers.
P6-22. Monitoring the tax gap to assess inaccuracy of reporting levels	D	The extent of inaccurate reporting is not monitored.

11 POA 7: Effectieve beslechting van belastinggeschillen (bezwaar en beroep)

Dit onderdeel gaat over de geschillenprocedure bij de Belastingdienst en behandelt het systeem en de procedure waarmee een belastingplichtige op grond van feiten of interpretatie van de wet een onafhankelijke toetsing verlangt van een door de Belastingdienst vastgesteld (van de aangifte afwijkende) belastingaanslag.

Een geschillenprocedure moet het recht van een belastingplichtige waarborgen zodat deze de kans krijgt om een aanslag aan te vechten en dat moet via een eerlijk proces verlopen. Het proces moet gebaseerd zijn op een wettelijk kader. Dat kader moet bekend zijn bij en begrepen worden door belastingbetalers en moet gemakkelijk toegankelijk zijn. Het proces vraagt om een gegarandeerde transparante onafhankelijke besluitvorming en moet borgen dat betwiste zaken tijdig worden opgelost.

Een belastingplichtige moet het recht hebben om drie elementen van een belastingaanslag te betwisten:

1. de juistheid van de feiten waarop de Belastingdienst de aanslag heeft vastgesteld;
2. de juistheid van interpretatie van de belastingwet; en
3. het bedrag van de door de belastingdienst opgelegde boetes.

Voorbeelden van good practices die door belastingdiensten zijn toegepast om het gewenste resultaat te bereiken, zijn onder meer:

- a. Het proces voor geschillenbeslechting codificeren in een algemene Belastingdienstwet die uniform van toepassing is op alle kernbelastingen.
- b. Het publiceren van duidelijke uitleg over de rechten van belastingbetalers en juridische mogelijkheden om beslissingen van de belastingdienst te laten herzien.
- c. Van Belastingdienstmedewerkers en controlemedewerkers eisen dat zij belastingplichtigen een duidelijke uitleg geven over aanpassingen aan belastingverplichtingen:

C 1. Als resultaat van een audit/ boekenonderzoek;

C 2. De redenen voor opgelegde boetes; en

C 3. De aanwezige mogelijkheden en rechten om te vragen om herziening/ herbeoordeling.

Daarnaast heeft een Belastingdienst een verplichting om de frequentie van geschillen zo veel mogelijk te beperken door:

- Het regelmatig bijscholen van medewerkers in de heffing en de controle in controletechnieken en interpretatie van de belastingwetgeving;
- Het beschikken over effectieve geautomatiseerde kaders voor het beheer van auditcases, met inbegrip van controle- en goedkeuringsprocessen door de toezichthouder tijdens de uitvoering van een audit;
- Het monitoren van de onderliggende oorzaken van geschillen (bijvoorbeeld zwakke punten in het controleproces of hiaten in de fiscale wet- of regelgeving) en het nemen van corrigerende maatregelen (bijvoorbeeld omscholing van personeel, wijzigen van administratieve procedures of aanpassen van wet- en regelgeving).
- Een eenvoudig, transparant en getrapt geschillenbeslechtingsmechanisme hebben dat uit de volgende fasen bestaat:
 - a. Eerste fase – onafhankelijke beoordeling door de belastingdienst (d.w.z. beoordelingen worden uitgevoerd door aangewezen beoordelingsfunctionarissen die onafhankelijk zijn van de auditafdeling). Dergelijke interne toetsing wordt ook wel onafhankelijk bezwaar, klacht, beroep of bestuursrechtelijke toetsing genoemd. Kan eventueel ook door een andere medewerker gebeuren en hoeft niet speciaal in een apart bezwaar team.

- b. Tweede fase: toetsing door een onafhankelijk extern gespecialiseerd belastingtribunaal, beoordelingscommissie of -commissie, of rechtbank wanneer de belastingbetaler niet tevreden is met de uitkomst van de toetsing door de Belastingdienst.
- c. Laatste fase - beoordeling door een hoger hof van beroep om resterende geschillen met betrekking tot juridische interpretatie en feiten op te lossen.

De wet en regelgeving moet belastingplichtigen toestaan om een geschil rechtstreeks naar de tweede fase te escaleren wanneer de Belastingdienst er niet in slaagt een administratieve toetsing binnen een redelijke termijn af te ronden.

De wet en regelgeving moet ook toestaan dat de inning van alle of een deel van een betwist bedrag wordt opgeschort voor de duur van de beroepsprocedure als de invordering van de schuld niet als risicovol wordt beschouwd.

Een Belastingdienst moet als wel betaald is c.q. er recht op teruggaaf is onmiddellijk de te veel betaalde belasting terugbetalen van wanneer een geschil in het voordeel van de belastingbetaler wordt opgelost.

Daarnaast is het goed gebruik dat de voorwaarden waaronder de Belastingdienst tot een minnelijke schikking kan komen in een fiscaal geschil openbaar beschikbaar zijn.

Verder moet de Belastingdienst een IT-systeem hebben dat:

- de ontvangst van alle geschillen registreert;
- gebruik maakt van een geautomatiseerd casemanagementsysteem; en
- managementinformatie kan genereren (bijv. aantal ontvangen zaken, aantal opgeloste zaken, waarde van betwiste belasting, leeftijd van zaken, aard van de geschillen, uitkomst van de geschillen en mogelijke impact van de zaak /zaken op het belastingstelsel (beleid, juridisch of operationeel)).

11.1 Beoordeling: POA 7.

Kijkend naar de wet- en regelgeving kunnen we eigenlijk wel concluderen dat er voor de Belastingdienst voldoende voorzieningen zijn om op dit terrein effectief uitvoering te kunnen geven aan het proces om geschillen op te lossen. Aan alle drie van de door TADAT aangegeven voorzieningen wordt voldaan. Op dit deel wordt dus een goede score behaald.

Het beeld wijzigt als naar de effectiviteit van het proces wordt gekeken. Het lukt de Belastingdienst niet om alle bezwaren tijdig afgehandeld te krijgen en ook is het niet ingeregeld dat die bezwaren onafhankelijk beoordeeld worden (nu nog door dezelfde behandelend ambtenaar wat de kans op een eerlijke behandeling verkleint). Met name het geen zicht hebben op de bezwaren en het aan het eind van het proces (niet overschrijden wettelijke termijnen) sturen passen niet in de good practice zoals TADAT die voor staat. Ook het niet binnen termijn afdoen maakt eigenlijk in de meeste gevallen juridisch verder procederen niet erg kansrijk. Toch kiest de Belastingdienst er niet voor de gevallen, die niet op tijd afgedaan kunnen worden, geheel toe te wijzen of nog binnen de termijn af te doen c.q. wijzen. Door deze keuze wordt ook de kans op succesvol beroepsprocedures afronden aanzienlijk verkleind c.q. de effort ook aan die kant eigenlijk niet effectief. Zo kwamen we, als voorbeeld, beroepszaken tegen omdat de inspectie en de ontvanger voor een wel ontvangen betaling geen administratieve match konden maken. Dit zijn bezwaren die

normaal gesproken binnen een Belastingdienst op administratief niveau binnen 30 dagen afgedaan worden en bij de Belastingdienst Curaçao (door administratief verzaken en onvoldoende afstemming tussen ontvanger en inspectie) gewoon tot een beroepszaak leidt. We hadden het beeld dat deze case geen geïsoleerd voorbeeld was. Dit leidt er toe dat gekwalificeerde mensen niet aan het echte werk toe komen en achterstanden alleen maar verder op zullen lopen. Ook de good practice om bij binnenkomst te categoriseren en om eenvoudige bezwaren versneld/ administratief als eerste af te doen wordt niet toegepast

Verder geeft TADAT als good practice dat zo veel mogelijk bezwaren zo snel mogelijk (lieft binnen 30 of anders 60 dagen) afgedaan moeten worden. Van dergelijke sturing hebben we zoals hierboven al gemeld geen elementen aangetroffen in de QuickScan. Sturing vindt vooral plaats op de overschrijding van de 9 maanden termijn. Hierdoor verlopen eigenlijk standaard een aantal termijnen onnodig (omdat het grote volume dan aan het eind moet worden opgevangen).

Een groot deel van de bezwaren, vooral bij de afdrachtsbelastingen, hangt samen met het proces en procesfouten. Die kunnen zoals gezegd (als er in 1 systeem wordt gewerkt door de inspecteur en ontvanger) direct na ontvangst administratief worden afgedaan. Hiervoor is echter wel toegang tot elkaars systemen (kijkrechten in het systeem van de ander) nodig en de eerder genoemde dagverwerking van de correctie (inlees in systeem van de inspectie) noodzakelijk. Deze beide aspecten kunnen eigenlijk zonder (veel) kosten in inspanning al gerealiseerd worden.

POA 7: Effective Tax Dispute Resolution		
P7-23. Existence of an independent, workable, and graduated dispute resolution process.	A	An independent and graduated dispute resolution mechanism is in place and is used.
P7-24. Time taken to resolve disputes.	D	Disputes are not resolved in a timely manner
P7-25. Degree to which dispute outcomes are acted upon.	D	The inspectie does not monitor outcomes of disputes of a material nature and initiates administrative and legislative changes where required. There is some ad hoc analyzing done for internal purposes.

12 POA 8: Efficiënt belastingopbrengstmanagement.

Volgens TADAT zijn er drie aspecten c.q. drie kernactiviteiten die je bij belastingdiensten zou moeten zien op het gebied van revenue/ opbrengsten management/ opbrengsten sturing:

Een Belastingdienst zou, volgens de TADAT good practice, input moeten leveren voor de overheidsbudgetteringsprocessen. Uiteraard met name voor het ramen van belastingopbrengsten. Als algemene regel geldt de primaire verantwoordelijkheid voor het adviseren van de overheid over prognoses en schattingen van belastinginkomsten bij het Ministerie van Financiën. De Belastingdienst levert echter gegevens en analytische input aan de prognose- en ramingsprocessen. Ministeries van Financiën stellen vaak doelen voor het behalen van operationele inkomsten voor de Belastingdienst op basis van prognoses van de inkomsten voor verschillende belastingen die door de Belastingdienst zijn gemaakt. Hieruit wordt tevens zichtbaar welke extra opbrengsten kunnen worden gegenereerd die voortvloeien uit de (extra) inspanningen van de Belastingdienst.

Bij dit onderdeel van TADAT hebben we gekeken naar de volgende drie punten:

- In welke mate draagt de Belastingdienst van Curaçao bij aan de ramingsprocessen van de belastingopbrengsten van de overheid.
- Beschikt de Belastingdienst van Curaçao over een (boekhoud)stelsel dat geschikt is c.q. gebruikt kan worden voor de raming, verslaglegging en verantwoording van belastingopbrengsten.
- De mate en snelheid waarmee de verwerking van belastingteruggaven plaatsvindt.
- Regelmatige monitoring door de overheid van de belangrijkste belastinginning om te zorgen voor vroege detectie van significante afwijkingen van de gebudgetteerde inkomstenprognose

12.1 Beoordeling: POA 8.

De onderzoekers concluderen dat de Belastingdienst van Curaçao geen of slechts een zeer kleine rol speelt in het proces van het opbrengstenmanagement en de opbrengstensturing.

De Belastingdienst heeft slechts beperkte c.q. nauwelijks interactie met het Ministerie van Financiën bij het ontwikkelen van ramingsmodellen voor belastinginkomsten. In het huidige proces worden door het ministerie targets verstrekt aan de Belastingdienst. Voor de vastgestelde targets en de daarbij behorende ramingen zijn geen gegevensanalyses gedaan door de Belastingdienst. De Belastingdienst heeft ook geen andere input geleverd voor de begrotingsprocessen van de overheid (zoals effectiviteitsprogramma's inclusief een raming van meeropbrengsten uit deze acties). Normaal wordt een stijging afgesproken op basis van economische groei, inflatie en stijgende tarieven. Indien het een ander soort stijging is die wordt afgesproken dan liggen daar meestal specifieke afspraken omtrent uit te voeren acties of bijvoorbeeld effecten van ICT systemen onder. We hebben geen afspraken/ontwikkelingen in deze richting waargenomen.

De Belastingdienst heeft geen sturing en of controles ingericht op de realisatie van de ramingen. Normaal is een dergelijke raming samengesteld vanuit de lijn van wat de aanslagregeling moet produceren en door de ontvanger moet worden geïnd. Iets dergelijks hebben we niet aangetroffen. Vermoedelijk mede doordat de ontvanger en de inspectie apart georganiseerd zijn is geen werkend mechanisme aangetroffen om de werkelijke belastinginkomsten voor de belangrijkste belastingen te sturen en of te monitoren (van heffing tot betaling). Ook op meer generieke vragen m.b.t. productiebesturing (bijvoorbeeld in of via de systemen) leverden geen beeld op van sturing op productie in de moderne zin van het woord. Denkrichting die we hebben aangetroffen gaat meer uit van: we hebben mensen we zorgen er voor dat die opgeleverd krijgen tot de productienorm [die overigens meestal al jaren niet is geactualiseerd bijvoorbeeld op basis van de wijzigingen in de ICT ondersteuning]. We hebben wel begrepen dat als er significante verschillen ontstaan (tussen raming en realisatieniveau) er dan wel (kleine) acties worden ondernomen. Ook bij die acties/ interventies is er zelden of nooit sprake van (veel effectievere) ketenacties (inspectie/ ontvanger). De ontvanger geeft bijna letterlijk aan dat het niet zijn doelstelling is omdat het niet in overleg is vastgesteld. Met de inspectie is, voor zo ver voor ons waarneembaar, vanuit het ministerie zelfs geen contact geweest over ramingen. Terwijl die voor de kohieren moet zorgen waarmee de ontvanger aan het werk moet.

De Belastingdienst maakt geen ramingen voor het Ministerie van financiën ten aanzien van aan belastingplichtigen aangeboden voordeel regelingen en de hierdoor gederfde belastinginkomsten (vrijstellingen, voorkeurstarieven, tax holidays enz.). Hierdoor zijn de financiële effecten niet (continue) inzichtelijk. Hetzelfde geldt op inzicht op verrekeningen over meerdere jaren. De inspectie heeft (in samenwerking met de ontvanger) geen bewaking en/ of rapportage aan het Ministerie van financiën ingericht op de voorraad van belastingaftrekken (die kunnen worden verrekend met het toekomstige belastbare inkomsten zoals carry-forward) die over jaren worden verschoven door belastingplichtigen/betalers.

De Belastingdienst van Curaçao beschikt over een debiteurenadministratie maar beschikt niet over een separate boekhoudkundige administratie om de juistheid (balans) van die administratie te kunnen controleren (op basis van vierkantstellingen). We hebben, omdat dit onderzoek beperkt was tot de inspectie en de ontvanger, geen navraag gedaan naar eventuele geïmplementeerde standaarden voor een overheidsboekhouding vanuit het ministerie en hoe onderzocht wordt of en hoe goed die nageleefd worden. Standaard bij het TADAT onderzoek is het opvragen van de geïmplementeerde standaarden voor de overheidsboekhouding. De activiteiten van de ontvanger blijven nu beperkt tot een maandelijks afsluiting en het opleveren van de cijfers uit de afsluiting (die vervolgens op het ministerie wordt gebruikt als opbrengstenrapportage).

Een belangrijk gegeven is de snelheid waarmee een Belastingdienst in staat is via de bank en via de kas gestorte bedragen daadwerkelijk bij te schrijven op de debiteurenkaart van een Belastingplichtige. We hebben gevraagd om de TADAT Pre-assessment questionnaire in te vullen waarin deze gegevens zijn opgenomen. Deze cijfers zijn ten tijde van dit onderzoek niet volledig ontvangen.

We hebben gevraagd naar actuele/ recente beschrijving/ gedocumenteerde procedures waarin beschreven is hoe de comptabele administratie, in relatie tot de debiteurenkaart, routinematig en systematisch wordt gecontroleerd c.q. geverifieerd (met name met betrekking tot debiteurenkaarten van belastingbetalers die het grootste deel van de

belastinginkomsten voor hun rekening nemen). Dit om fouten (boekhoudkundige fouten en ten onrechte niet opgenomen posten) te corrigeren. Er zijn geen (recente) accountscontroles uitgevoerd op de (werking van) GOS administratie (slechts de SOAB controle van onder andere de kas wordt stelselmatig uitgevoerd). Hetzelfde geldt voor stelselmatige controles op de tussenrekeningen, aansluitcontroles bank/ kas versus totaal boekingen op de debiteurenkaarten. We hebben gevraagd naar de waarnemingen c.q. rapporten van de overheidsaccountantsdienst en naar de lijst van openstaande bevindingen en de sturing daar op. Die hebben we niet ontvangen. We hebben dus geen zicht op welke bevindingen er liggen en in welke mate er wordt gestuurd op het oplossen van die bevindingen.

Een van de veel voorkomende problemen bij Belastingdiensten is het slecht monitoren en oplopen van tussenrekeningen. Jammer genoeg moeten we melden dat de Belastingdienst van Curaçao meerdere soms zelfs zeer grote actieve tussenrekening(en) heeft en dus ook last heeft van de daarmee samenhangende problematiek. Die effecten zijn ook een probleem voor de procesvoering op de inspectie als het gaat om de matching en afhandeling van de afdrachtsbelastingen. Het heeft ook effect op de dwanginvordering omdat door deze administratieve oplossing betalingen niet altijd gekoppeld worden aan de debiteurenkaarten waardoor betalingen van de betreffende klanten niet op de debiteurenkaart voorkomen! Hierdoor komt het voor dat onnodig de dwanginvordering wordt ingeschakeld. Dat frustriert natuurlijk niet alleen de medewerkers van de invordering maar zeker ook de deurwaarders en erger nog worden ook belastingplichtigen voor niets met een negatief ervaren contact met de Belastingdienst geconfronteerd. Voor zover de onderzoekers konden vaststellen, wordt de lijst niet formeel (bijvoorbeeld door het SOAB of door eigen interne controles) beoordeeld. Het lijkt verstandig om te kijken naar alternatieven om de lijst actief te verkleinen. Duidelijk is in ieder geval dat de huidige acties en manieren niet toereikend zijn. Ondanks dat we hebben gevraagd naar de gegevens van de tussenrekeningen hebben we deze lijsten niet ter beschikking gekregen.

We hebben geen rapportage van de creditsaldi ontvangen. Ook deze informatie maakt onderdeel uit van de pre-assessment Questionnaire die we al voor de QuickScan ter invulling hadden opgestuurd. Deze informatie is niet geleverd/ verstrekt. We hebben ook geen bewijs ontvangen van interne controles of andere waarnemingen waaruit blijkt dat de bedoelde tegoeden regelmatig aan controles worden onderworpen c.q. tijdig worden betaald.

Een good practice in TADAT termen is dat belastingbetalers (maandelijkse) een overzicht van hun debiteurenkaart ontvangen en/of dat ze zelf toegang hebben tot een online overzicht waaruit hun betalingsverplichting blijkt. De Belastingdienst van Curaçao biedt deze faciliteiten niet aan belastingplichtigen aan.

De boekhouding en het boekhoudsysteem van de Belastingdienst wordt niet op gezette tijden gecontroleerd zodat zekerheid kan worden verkregen dat de boekhouding en de gebruikte systemen in overeenstemming zijn met de belastingwetgeving (bijvoorbeeld om er voor te zorgen dat de systemen de juiste belastingverplichtingen, boetes, kosten en rente berekent) en of de juiste standaarden voor overheidsboekhouding worden gehanteerd. Er wordt hierop geen audit uitgevoerd. We denken dat dit, mede doordat er ook geen stelsel van onderliggende AO/IC is aangetroffen, onvoldoende is en onverstandig. Dit beeld wordt mede ingegeven door de verouderde systemen en de gebrekkige IT ondersteuning waardoor het onrechtmatig mutaties aanbrengen (buiten de normale systeemtoegangen)

relatief eenvoudig is. Voor zover bij de onderzoekers bekend zijn c.q. worden de gebruikte systemen niet actief gecontroleerd. We hebben tevens gevraagd of ze in de historie wel eens zijn gecontroleerd. Geen van de ondervraagden kon zich herinneren dat ooit een IT-audit is uitgevoerd/ opgeleverd. Dat er mankementen zijn lijkt overduidelijk. Zo is bijvoorbeeld ook in Curaçao in de regelgeving dat de kosten die door de ontvanger in rekening worden gebracht kostendekkend moeten zijn voor de uit te voeren taken. Kijkend naar de geldende tarieven, die al jaren niet zijn aangepast, is dat zeker niet het geval. Sterker nog, die kosten zijn zo laag vastgesteld dat deze niet zullen aansporen om de volgende keer wel op tijd de schulden te voldoen. Terwijl dat juist het doel is van het in rekening brengen van deze kosten. De regel is juist opgenomen om te voorkomen dat extreem hoge kosten bij belastingplichtige in rekening gebracht worden. Door het niet regelmatig bijstellen van deze kosten verliest het invorderingsinstrument bovendien haar kracht. Ook dit soort simpele dingen opzoeken op internet (wat kost te laat betalen, wat kost een aanmaning of dwangbevel bij de Belastingdienst) levert eigenlijk geen resultaten op. Ook op andere manieren voorlichten bijvoorbeeld via radio en of televisie wordt niet gedaan. Het lijkt er op dat de ontvanger door gebrek aan sturing langzaam onder de Belastingdienst zelf veroorzaakte werkstromen langzaam verdrinkt waardoor men lijkt te berusten in de huidige situatie.

12.1.1 Observaties: Efficiënt belastingopbrengsten (revenue) management.

De normale normen/ standaarden die gelden voor een belastingdienstadministratie (voor efficiënt belastingopbrengsten management) worden door de Belastingdienst Curaçao niet gehaald.

Kijkend naar de huidige systemen waarmee de Belastingdienst werkt (grotendeels oud, productiesystemen deels nieuw en portalen volledig nieuw) en de wijze waarop de ontwikkeling is aangepakt (maken van een kopie van de huidige manier van werken zonder ontvanger/ inspectie integratie) wordt geadviseerd deze lijn niet voort te zetten. Een veel meer integrale en meer innovatieve benadering is noodzakelijk om de huidige problematiek het hoofd te gaan bieden.

Geadviseerd wordt om bij de rest van de nieuwe systeemimplementatie deze (rand)voorwaarden mee te nemen en ook implementatietargets te gaan hanteren. Daarbij wordt, zeker aan de ontvangerskant, geadviseerd voor een 100% conversie te gaan en de conversie analyse zo vroeg mogelijk op te starten. Op die manier kan tevens inzichtelijk worden gemaakt welke mogelijke acties direct op de database hebben plaatsgevonden (doordat een system trail in die gevallen ontbreekt poppen deze posten vanzelf op omdat die voorwaardelijk zijn voor conversie naar een workflow based systeem).

De gezonde relatie tussen het Ministerie van Financiën en de Belastingdienst ontbreekt momenteel op Curaçao. Er is ook geen normale relatie (sturing op gezamenlijke doelen) tussen de directeuren om te komen tot effectief belastingopbrengsten management. Deze rol is essentieel voor effectief overheid inkomstenbeheer. Een ieder 'managed' zijn gebied en structurele/ gestructureerde onderlinge afstemming met elkaar vindt niet plaats. Ook gezamenlijke targets ontbreken. Dat ligt uiteraard niet alleen aan de ontvanger en de

inspectie. De solitaire aanpak geldt ook voor de departementale sturing. Zoals aangegeven is er geen planning en controlcyclus en of managementcontract aanwezig tussen het departement en de Belastingdienst Curaçao. De diensten worden dus ook centraal niet aangestuurd als zijnde 1 Belastingdienst.

POA 8: Efficient Revenue Management		
P8-26. Contribution to government tax revenue forecasting process.	D	Belastingdienst Curacao does not provide input to the government revenue forecasting and estimation process. The Belastingdienst does provide monthly revenue report but does not measure its performance in a PDCA cycle and it does not forecast nor monitor tax expenditures and losses carried forward.
P8-27. Adequacy of the tax revenue accounting system.	D	The automated taxpayer and revenue accounting system, GOS, does not provide a sound revenue accounting environment. It is not interfaced with MoF; is not aligned to the normal accountancy standards and taxpayer ledgers are unreliable.
P8-28. Adequacy of tax refund processing	D	Verification of all refund claims is not risk based and there are no preferential treatment schemes for low risk claimants / refunds.

13 POA 9: Verantwoording en transparantie

Het afleggen van verantwoording en transparantie zijn centrale pijlers van goed bestuur. Het vastleggen van de afspraken m.b.t. verantwoording en transparantie weerspiegelt het feit dat belastingdiensten verantwoordelijk moeten zijn voor de manier waarop zij overheidsmiddelen gebruiken en de belasting en invorderingswetten uitvoeren. Om het publieke vertrouwen binnen de gemeenschap te vergroten, moeten belastingdiensten openlijk verantwoording afleggen voor hun acties. Dit niet alleen naar de gemeenschap maar tevens aan de minister, de regering en de wetgevende macht.

Het TADAT instrument belicht hier 4 perspectieven:

- a. Interne beheer mechanismen.
- b. Extern toezicht op de Belastingdienst.
- c. De publieke perceptie m.b.t. integriteit.
- d. De publicatie van de activiteiten van de Belastingdienst evenals hun resultaten en plannen.

13.1 Beoordeling: POA 9

De Belastingdienst heeft geen interne auditeenheid. Er is geen (onafhankelijke) AO/IC-positie in de formatie opgenomen. Er zijn bij de inspectie en de ontvanger wel PFC medewerkers maar vreemd genoeg is er geen planning en control cyclus. Ook de twee diensten zelf hebben geen interne performance afspraken gemaakt. Ook op managementniveau hebben de twee directeuren (ontvanger en inspectie) geen prestatie afspraken gemaakt met hun teamleiders. De normaal aanwezige doorvertaling van centrale doelstellingen naar teamdoelstellingen naar afspraken per medewerker ontbreekt eveneens. De normale personeelsgesprekscyclus waarin performance afspraken normaal worden vastgelegd en gemonitord ligt al een aantal jaren stil. Als reden daarvoor wordt gegeven het bevriezen van de lonen. Volgens de leiding van de diensten is het niet zinvol om de gesprekken te voeren als er geen financieel gevolg aan kan worden verbonden. Beloning is echter maar een deel component van het belang van een gesprekscyclus. Zo wordt dat door de Belastingdienst echter niet gezien. Ook hier treffen we een aparte staf HRM aan maar ook die heeft geen verdere betrokkenheid bij het opzetten van een systeem van personeel / performance afspraken zoals dat in moderne organisaties wordt vormgegeven. Ook hebben we een beeld dat verantwoordelijkheden of onduidelijk en of versnipperd zijn. Dat is gezien de middelgerichte organisatievorm eigenlijk best raar omdat daardoor relatief veel afdelingen en management en managementlagen aanwezig zijn. We hebben geen goed beeld gekregen over verantwoordelijkheidsgebieden per manager en hun span of control. Norm is normaal 35 FTE tot 30 mensen als effectieve span of control gekoppeld aan 1 resultaatgebied waarop men zelf de verantwoordelijkheid (in dit geval wordt ook integraal management bedoeld) van de sturing (wil en) kan dragen.

Er is geen gedocumenteerd intern auditjaarplan. We hebben gevraagd om interne auditrapporten, maar die zijn volgens de geïnterviewde medewerkers niet aanwezig of wellicht niet aan ons uitgereikt (als ze er wellicht toch zijn). Zonder rapportages is het

uiteeraard onmogelijk om te zien in hoeverre eventuele bevindingen en aanbevelingen van de interne audit en of externe audit door de toezichthouder werden geïmplementeerd.

Er is volgens de geïnterviewde medewerkers geen onafhankelijk onderzoek (anders dan de genoemde SOAB-kascontrole/ afsluitingscontrole) door een overheidscontrole instantie.

Het systeem van interne controles van de Belastingdienst is dan ook niet toereikend om de systemen van Belastingdienst te monitoren en om de vertrouwelijke gegevens van de belastingbetaler te beschermen tegen verlies, fouten en/of fraude.

Voor wat betreft de risico's met betrekking tot verlies en fraude van vertrouwelijke gegevens wordt gemeld dat men voor de hosting is uitgeweken naar externe professionele dienstverleners. In welke mate deze worden gecontroleerd c.q. beoordeeld is ons niet gebleken. De interne netwerken worden eigenlijk niet actief gemonitord en de ICT afdeling werkt op basis van de gemelde storingen.

Er zijn geen interne controles gedocumenteerd (geen interne processen, geen procedures en geen controlebeleid). Er zijn geen interne controles met een dekkinggraad op de belangrijkste handelingen van de Belastingdienst (registratie, indiening, aangifte/ teruggave en verwerking van betalingen, incasso, belastingcontrole en boekhouding van belastingbetalers). Hetzelfde geldt voor intern financieel beheer (budgettering, inkoop en payroll), ook voor deze processen is geen IC dekkinggraad aangetroffen.

De Belastingdienst van Curaçao wordt voor zo ver bij ons bekend niet onderworpen aan IT audits anders dan door SOAB in het kader van de jaarrekeningcontrole. Er zijn geen gedocumenteerde IT-systeemcontroles (inclusief controles om incidenten te detecteren die de vertrouwelijkheid en integriteit van gegevens van Belastingdienst bedreigen). Dit is van belang om audittrails te hebben van gebruikerstoegang, logging van alle interacties met het IT-systeem en effectief toezicht op onrechtmatige toegang te garanderen. De onderzoekers hebben geen rapporten ter inzage ontvangen die door het systeem waren gegenereerd en hebben ook geen andere controletools aangetroffen.

Er is sprake van functiescheiding. Doordat de ontvanger en de inspectie feitelijk niet als geaggregeerde (IT) dienst functioneren. De bij een dergelijke operatie (integratie ontvangkantoor en inspectie in 1 Belastingdienst) hoort wel een technische integratie maar deze is nooit voltooid. De functiescheiding die in de ontvangersapplicatie zit en die in het inspectiesysteem zit wordt wel gebruikt maar basics al inzage rechten in het systeem van de ander zij niet ingeregeld net als het koppelen van de systemen op de cruciale delen zoals inlezen vorderingen, betalingsverwerking op afdrachtsbelastingen en automatisch uitstel van betaling bij bezwaar en intrekken als dat is afgedaan zijn allemaal niet ingeregeld/ ingericht. Vooral daardoor ontstaat veel ad hoc en repeterend werk. De onderzoekers hebben niet getoetst in welke mate deze voldoen en in welke mate de autorisaties ook up to date zijn. Kijkend naar het aantal medewerkers dat nog posten op hun naam hebben staan die er soms al jaren niet meer werken geeft in ieder geval geen hoopvol beeld. Ook de genoemde incidenten bij geïnterviewde waarbij personen beschikken over wachtwoorden van collega's juist op het gebied waarbij door twee verschillende gebruikersgroepen functiescheiding wordt afgedwongen baren de nodige zorgen. Ook de afgegeven signalen dat bepaalde invorderingszaken op last van bijvoorbeeld de dienstleiding (zonder uitleg) niet meer doorgezet mogen worden helpen het beeld van een integere Belastingdienst niet. Datzelfde

geldt voor de ontvangen signalen dat niet elke integriteitsmelding leidt tot een melding aan de departementale leiding is niet onderzocht maar mogelijk wel een teken aan de wand.

De Belastingdienst van Curaçao heeft geen medewerker integriteit of een afdeling die toeziet op integer gedrag. Ons is verteld dat in het verleden enkele casussen van integriteit zich hebben voorgedaan. Integriteitsonderzoeken worden veelal, door een door de directeur van de belastingdienst aangewezen persoon of commissie, uitgevoerd. Alleen in bepaalde gevallen wordt er melding gedaan bij het departement. Ook de ontvanger en de inspecteur hebben onderling geen afspraken gemaakt om bijvoorbeeld elkaar integriteitsmeldingen in onderzoek te nemen. We hebben begrepen dat de Belastingdienst niet beschikt over eigen medewerkers die opgeleid zijn om integriteitsonderzoeken te initiëren/ af te ronden c.q. voor verder onderzoek naar het departement door te zetten.

We zijn van mening dat, door het ontbreken van een fatsoenlijk 3 lines of defence model en door het ontbreken aan sturing op het beheren van het toegangsbeheer, het binnen de Belastingdienst van Curaçao het relatief gemakkelijk gemaakt wordt om geld maar ook gegevens/ informatie in verkeerde handen te laten vallen. We hebben geen onderzoek gedaan naar in welke mate dat wel plaatsvindt.

Er zijn geen integriteit gerelateerde statistieken (met uiteraard borging m.b.t. vertrouwelijkheid) voor de organisatie beschikbaar. Wel hebben we bij de ontvanger 1 voorbeeld gehoord vanuit de afgelopen twee jaar. Als dat inderdaad het enige voorbeeld is zou dat voor een dienst met de omvang van de Belastingdienst Curaçao extreem weinig zijn. Extra aandacht op integriteit lijkt voor de hele organisatie op zijn plaats.

Er zijn geen onafhankelijke en onpartijdige onderzoeksinstanties die de gemeenschap kunnen beschermen in hun omgang met de Belastingdienst. Er is een algemene ombudsman, maar hij kan zelf geen onopgeloste klachten over de Belastingdienst van belastingbetalers onderzoeken.

Er is geen anticorruptie agentschap van de overheid die toeziet op het anticorruptie beleid van de Belastingdienst en die vermeend corrupt gedrag onderzoekt van belastingambtenaren.

Er zijn geen verdere onderzoeken of andere informatie beschikbaar waaruit het vertrouwen van het publiek in de Belastingdienst blijkt of waarmee dat wordt gecontroleerd.

De financiële en operationele prestaties van de Belastingdienst worden niet openbaar gemaakt.

De Belastingdienst publiceert geen jaarverslag waarin over de volledige financiële en operationele prestaties van de Belastingdienst verantwoording wordt afgelegd voor het afgelopen boekjaar.

De Belastingdienst van Curaçao maakt geen jaarlijks rapportage voor het parlement en / of de wetgevende macht waarin de volledige financiële en operationele prestaties van de Belastingdienst voor het voorbije boekjaar worden gepresenteerd c.q. waarin de prestaties worden verantwoord. Wel worden de opbrengsten verantwoord door het ministerie van Financiën.

De richting voor toekomst en jaarplannen van de Belastingdienst van Curaçao worden niet openbaar gemaakt c.q. gepubliceerd. Dat is hier ook logisch want ze zijn er ook niet c.q. ze worden niet opgesteld.

13.1.1 Observaties: Verantwoording en transparantie vanuit TADAT perspectief.

Er is geen focus op het afleggen van verantwoording binnen de Belastingdienst van Curaçao. Verantwoording staat niet op de managementagenda. Waarschijnlijk omdat de managementagenda vooral wordt beheerst door randverschijnselen die eigenlijk in een moderne Belastingdienst niet mogen voorkomen zoals onvoldoende middelen, gebrekkige huisvesting, grote achterstanden waardoor men het overzicht is kwijtgeraakt. Er zijn wel management overleggen maar die gaan over problemen, constatering en niet over targets en performance. Wat verder opvalt dat er relatief weinig mensen zich op 1 of andere manier ook probleemeigenaar voelen voor de dingen die hun naar hun mening overkomen door naar hun mening bijvoorbeeld onvoldoende menskracht. Normaal triggert dergelijke tekortkomingen de creativiteit van het management om met oplossingen te komen. Hier lijkt men eerder de weg van berusting in de situatie te kiezen. Dat komt normaal alleen voor als een dienst in een uitzichtloze situatie terecht is gekomen. Alleen deze constatering is op zich al zorgelijk omdat dit eigenlijk betekent dat men binnen de Belastingdienst zelf geen mogelijkheden ziet om uit deze situatie te geraken.

Naar mening van de onderzoekers moet verantwoording afleggen hoog op de agenda staan van het managementteam van de Belastingdienst zodat zowel de minister en het publiek de zekerheid kan worden gegeven dat hun fiscale afhandeling (van beschikken tot (uit)betalen) de aandacht krijgt die ze verdienen en dat alle klanten goed en gelijk (in soortgelijke gevallen) worden behandeld.

POA 9: Accountability and Transparency			
P9-29.	Internal assurance mechanisms.	D	There is some PFC staff but no Internal Audit function or plan. There is no independent staff and no appropriately skilled staff. There are no current procedures for all key operations and no documented internal controls. There is no audit program that covers all key operations. The Belastingdienst Curaçao has no internal affairs unit and neither maintains nor reports statistics on integrity amongst staff.
P9-30.	External oversight of the tax administration.	C	The government accountancy service conducts an independent annual review of the Belastingdienst Curaçao but the reviews mainly focus on the treasury part of the Belastingdienst. There are some mechanisms for the investigations of suspected wrongdoing and maladministration but is very limited in scope and mostly conducted by

P9-31. Public perception of integrity.	D	own management. The Belastingdienst Curaçao does not carry out integrity perception surveys.
P9-32. Publication of activities, results, and plans.	C	Belastingdienst Curaçao annual report, outlining the financial and operational performance is tabled in Parliament within 9 months of the close of the financial year—this is part of a government-wide reporting requirement. However, strategic and operational plans are not made public.

14 Adviezen voor de korte en lange(re) termijn

Het is niet eenvoudig om de Belastingdienst van Curaçao te optimaliseren. De Belastingdienst houdt het nog wel vol maar duidelijk is dat er veel moet gebeuren en dat de weg, welke weg men ook kiest, vooral ook een weg van de lange adem zal zijn. De omvang van de achterstanden is van dien aard dat er geen quick fix is die als een donderslag bij heldere hemel de problemen op gaat lossen. Omdat er al een verbeteringstraject loopt en we dat niet willen onderbreken maar juist zo veel mogelijk willen voeden geven de onderzoekers de volgende adviezen.

De eerste lijn is die voor de korte termijn. In deze lijn moet vooral praktisch gekeken worden op welke manier de achterstanden, door slimmere werkwijze, systeem aanpassingen/aansluitingen en onderling systeemtoegang en meer ook effect gericht te gaan werken, ingelopen kunnen worden. De focus voor deze lijn moet zijn het voorkomen van dubbel werk en het elimineren van ad-hoc werkzaamheden en het verder terugdringen van balie bezoek. Deze richting is tevens van belang ter ondersteuning van de tweede (lange termijn) lijn. Deze kan immers alleen maar succesvol zijn indien de grootste problemen en achterstanden zijn opgelost.

De tweede lijn moet gericht zijn op het verder ontwikkelen van de Belastingdienst en veel meer gericht zijn op het bieden van de moderne faciliteiten (zoals IT ondersteuning en moderne integrale IT systemen), goed gekwalificeerd personeel dat is getraind en toegerust om hun taak uit te oefenen. Deze lijn vraagt tevens om een modernere wijze van management (minder lagen) en veel meer personele flexibiliteit dan nu aanwezig is c.q. dan nu wordt ervaren. Ook de implementatie van het three lines of defense model dat breed wordt gesteund door het management hoort daarbij.

14.1 Adviezen voor de korte termijn.

De dagelijkse praktijk wordt nu vooral gehinderd door veel nutteloos zoek en sorteerwerk. De drang om te focussen op produceren heeft 1 van de eeuwenoude vallen opengezet. Het niet onderhouden/ zuiveren van de dossiers zorgt voor stapels aangiftes en bezwaren die soms zelfs zijn opgeleverd aan medewerkers die al jaren niet meer in dienst zijn. De wijze waarop nu wordt gewerkt werkt fouten en zoekraken van documenten in de hand. Indien er nader advies over hoe dit effectief kan worden aangepakt noodzakelijk is (buiten de lijn die nu al gekozen is) zal dat verder uitgewerkt moeten worden omdat de aanpak eigenlijk Belastingdienst breed opgepakt moet worden en eigenlijk op alle terreinen aanpassingen vergt.

14.1.1 Advies: Implementeer centrale sturing (maak een eind aan de huidige twee diensten en maak 1 manager verantwoordelijk)

De onderzoekers hebben gezien dat alleen het naast elkaar in 1 gebouw zetten van twee van de drie directeuren niet automatisch zorgt voor het ontstaan van 1 Belastingdienst of meer samenwerking of gezamenlijk initiatieven. Bedenk andere manieren die het samensmelten van de diensten (moeten) gaan versnellen en schakel z.s.m. over naar 1-

hoofdige leiding en een transparante management structuur die past bij een moderne vooral ICT gedreven Belastingdienst.

14.1.2 Advies: digitalisering dossiers

Met betrekking tot de dossiers hebben we een volgend advies. Zet het huidige digitaliseringsproject voort. We adviseren langzaam aan (binnen 5 jaar) van papier en kasten af te gaan. Probeer ook de nieuwe documenten etc. zoveel mogelijk te scannen en digital vast te leggen bij voorkeur in een aan de systemen gekoppeld document management systeem met links. Op dien manier worden de (nieuwe) primaire systemen hier niet onnodig door belast. Een dergelijk document management system staat voor zo ver wij hebben kunnen zien (nog) niet op de ICT agenda. Om daar maximaal baat uit te hebben kan diezelfde oplossing ook overheid breed worden ingezet. Sluit daarbij zo veel mogelijk aan op de al beschikbare standaarden in DMS op de markt. Open source systemen zoals Alfresco kunnen helpen de kosten laag te houden (geen licentiekosten / alleen implementatiekosten)

14.1.3 Advies: vereenvoudiging processen (Lean traject)

Op de werkvloer hebben we gezien dat processen niet met enige regelmaat worden doorgelicht. We adviseren dat wel en om dat ook zo snel mogelijk te doen. Lean kan daarbij een denkbaar hulpmiddel zijn.

We adviseren de Belastingdienst van Curaçao om een drietal LEAN ondersteuningsmedewerkers (1 x ontvanger, 1 x inspectie en 1 x toezicht) vanuit Nederland te vragen om technische bijstand te leveren in de inrichting. Ons voorstel is dat om voor 1 tot max 3 jaar te doen met een duidelijke opdracht naar het management om zich in LEAN management te certificeren en kwalificeren.

Kijk met de minister van Financiën naar manieren om het management te verbeteren en naar manieren om meer financiële mogelijkheden c.q. vrijheden te bieden aan het management van de Belastingdienst. Dit ruimere mandaat is noodzakelijk zodat de Belastingdienst zelf kan beslissen over de elementaire bestellingen (financiële beslissingen). Begin tevens met het aansturen van de ICT en de Belastingdienst vanuit 1 vernieuwde managementlijn voor de gehele Belastingdienst. De eerste stap daarvoor is een integrale planning en control cyclus en duidelijke (samenwerkings-) en verantwoordelijkheidsgebieden. Voor de goede orde merken we nog op dat hiermee niet bedoeld wordt het opheffen van de in de wetgeving juist zo goed geregelde functiescheiding. In de huidige situatie vormt die functiescheiding eerder een excuus om niet samen te werken dan een drijfveer om samen 1 Belastingdienst te vormen met maximale dienstverlening voor de burgers en een reden is om geen organisatievorm te implementeren die klantgericht is opgebouwd en niet (meer) middelgericht. Diezelfde (LEAN en integratie) uitgangspunten moeten ook de rode draad zijn in de verdere ontwikkeling aan de ICT / systeem kant.

14.1.4 Advies: Begin met investeren in data-analyse/ data/ informatie -analisten

Vanuit de informatie vragen blijkt dat de Belastingdienst van Curaçao geen data-gedreven dienst is. Moderne Belastingdiensten zijn vooral data gedreven. Het heeft ons dan ook verbaasd dat de dienst eigenlijk niet eens toegang heeft tot hun eigen data. Zelfs niet voor management informatie doeleinden. Een van de eerste opdrachten zou dan ook moeten zijn dat de dienst z.s.m. toegang krijgt tot hun gegevens. Daarnaast is het van belang, om klaar te staan voor de nieuwe toekomst, om deze datasets met elkaar in verband door te lichten om zo te komen tot een zuiver(der) bestand. Deze stap is noodzakelijk om de conversies voor de toekomst te vereenvoudigen en om eventuele misstanden vanuit dataperspectief te onderzoeken. Het is daarom van belang dat de dienst de beschikking krijgt over database analisten. Bij voorkeur in lokale dienst maar voor de korte termijn lijkt het verstandig om te kiezen voor vervullen van deze rol door technische bijstand. Uiteraard is wel de randvoorwaarde dat ICT de toegang tot deze data mogelijk maakt. Laat deze analisten een plan maken om de databases schoon te maken voordat de overstap naar MTS / MCS wordt gemaakt.

14.1.5 Advies: Versnel de procesverwerking op de middelen met de hoogste opbrengstenstromen en flexibiliseer inzet van personeel.

Zorg voor de noodzakelijke versnelling te beginnen met de middelen met hoogste belastinginkomsten. Zorg daarbij ook voor meer mogelijkheden om medewerkers (veel) flexibeler in te zetten. We hebben begrepen dat her-inzet c.q. anders inzetten van personeel in de praktijk voor de nodige problemen zorgt.

Implementeer een planning en control cyclus met prestatie/ performancemanagement en zet medewerkers daarin centraal. We hebben gezien dat prestatie management eigenlijk geen onderwerp is bij de leidinggevenden (anders dan sturing op aanwezigheid en op verouderdere normatiek) en dat medewerkersbetrokkenheid daarbij (zeer) gering is. De medewerkers die we hebben gesproken stonden eigenlijk meer open om andere dingen te proberen dan het management. Daarbij moet er wel voor gezorgd worden dat alle initiatieven in samenhang met elkaar gemanaged worden. De huidige middelgerichte focus en het strikte onderscheid inspectie/ ontvanger staan dat momenteel nog in de weg. Desgewenst is de Belastingdienst CN bereid om voor elk belastingonderdeel een management collega een leer werk stage bij de Belastingdienst CN te organiseren. Deze management collega kan op Bonaire ook het nodige materiaal verzamelen dat in de meeste gevallen met kleine aanpassingen (denk aan procesbeschrijvingen en werkinstructies) inzetbaar zal zijn binnen de Belastingdienst Curaçao. Tijdens ons onderzoek/ de gesprekken waren de medewerkers redelijk sceptisch vanwege het feit dat de BES met ruim 20.000 inwoners zo veel kleiner is. Dat die Belastingdienst dan ook maar uit 106 FTE bestaat, waarvan meer dan de helft van de Douane is, gaf al snel een ander beeld. We verwachten dat het meelopen op de BES voor het management een behoorlijke “eye opener” zal zijn.

Uit gesprekken met medewerkers hebben wij de indruk opgedaan dat men openstaat voor verandering en graag structuur wilt krijgen. Medewerkers bleken wel open te staan voor veranderingen, eveneens bleken ze in staat om zelf oplossingen te bedenken zelfs met de geringe middelen die hen ter beschikking stonden. Vanuit het Management wordt (te) weinig (modern en proces en resultaatgericht) gecommuniceerd met de werkvloer. Medewerkers worden vrijwel niet of laat geïnformeerd over beslissingen en standpunten die worden genomen. Input van de medewerkers worden naar beleving van de medewerkers,

vermoedelijk terecht, onvoldoende/ niet meegewogen in de beslissingen. Daarnaast is er best sprake van een behoorlijke drempel naar het (top)management van de dienst en die zitten ook nog eens apart in kamertjes. Daarnaast is er een managementstructuur (meerlaags) die die een moderne manier van managen (dicht bij de werkvloer) niet stimuleert. Voor de korte termijn zou de effort er op gericht moeten zijn dat het vertrouwen van de medewerkers in het management wordt vergroot.

14.1.6 Advies: Zorg voor actuele procesbeschrijvingen en werkinstructies.

Zorg er voor dat procesbeschrijvingen en werkinstructies beschikbaar en up to date zijn. Tijdens ons bezoek is met regelmaat gevraagd naar werkinstructies en procesbeschrijvingen. Deze konden meestal niet worden overlegd en als ze er wel zijn, zijn ze niet up to date. Dit is tekenend voor de staat waarin de Belastingdienst van Curaçao zich momenteel bevindt. Uit goede wil zijn er, gezien de situatie, eigenlijk nog best veel mensen die proberen vanuit hun mogelijkheden hun bijdrage te leveren. Het daarvoor benodigde beheers instrumentarium ontbreekt echter volledig en het management is op dit moment door diverse redenen niet bij machte en niet getraind om deze situatie om te draaien. Hierin ligt ook 1 van de oorzaken van het ontstaan van het vele ad-hoc werk.

14.1.7 Advies: Zorg er voor dat de digitale ondersteuning die er wel is ook beschikbaar komt/ samenvoegen staf en ICT voorziening en richt een IM afdeling in.

De startsituatie op Curaçao is eigenlijk, in vergelijking met bijvoorbeeld de startsituatie BES en de situatie op SXM, beter. De ICT voorzieningen (inclusief de contracten) en de ICT staf zijn er eigenlijk allemaal maar zijn en worden niet in samenhang gemanaged. Zelfs, naar mening van de onderzoekers, hele simpele besluiten komen niet van de grond en of worden niet geïmplementeerd. Zelf niet als ze binnen het huidige proces (alleen wijzigen frequentie) vallen. Dat kan en moet (snel) anders. Om verdere integratie binnen de Belastingdienst te bevorderen wordt voorgesteld om zo snel mogelijk de twee ICT staven (maar wellicht ook de PFC en HRM staf) samen te voegen en hen de opdracht te geven om op de eerst mogelijke datum zaken als betalingen op dag basis te gaan verwerken in de systemen van de ontvanger en de inspecteur. Als dat is gerealiseerd kan een volgende stap naar een moderne Belastingdienst worden gezet. Dat zou in dit geval het beschikbaar stellen van een inzage functie in elkaars systemen gevolgd door het samenvoegen van de administratie op de afdrachtsbelastingen zijn en daarmee kan een eerste aanzet gemaakt worden naar een klantgerichte organisatie met een centrale administratie. We stellen voor om te beginnen met de afdrachtsbelastingen omdat daar enerzijds de effecten het grootst zijn (een klant met samengestelde betalingen raakt in de meeste gevallen ook alle middelen en het onafhankelijk van elkaar behandelen zorgt voor nog meer onnodig zoekwerk (meerdere middelen zoeken en kijken naar dezelfde betaling van dezelfde klant). Daar (bij de ICT afdeling samen met HRM) kan ook de opdracht komen te liggen om de voorbereiding van de schoning van de users en van het aantal posten dat nog op naam van niet actieve users staat. Op die manier kan er een beeld ontstaan wat de eigenlijke targets moeten zijn om het werk in de grip te gaan krijgen.

Verder zal gekeken moeten worden hoe de overstap naar de nieuwe systemen het best kan worden gedaan en hoe daar het maximale resultaat voor de organisatie uitgehaald kan worden. De ICT afdeling bestaat met name uit beheer medewerkers en geen informatiemanagement. Sterk informatie management is noodzakelijk en moet de rechterhand zijn van het dagelijks bestuur van het topmanagement van die nieuwe Belastingdienst met eenhoofdige leiding. Gebleken is dat met de huidige wijze van aansturing er onvoldoende innovatieve kracht aanwezig is en men gevangen zit in oude beelden en oude denkwijzen. Het investeren in een dergelijk informatiemanagement met voldoende innovatiekracht is een must om de wijziging te kunnen maken. De huidige werkwijze werkt eigenlijk de leverancier in de hand omdat er legio (soms contra productieve) aanpassingen gevraagd worden die allemaal tot meerwerk en daarmee hogere kosten leiden. Ook het contractbeheer (krijg ik wat ik heb afgesproken voor de prijs is overeengekomen) hoort bij deze sterke informatiemanagement functie ondergebracht te worden.

14.1.8 Advies: Pak de lijst met vooruitbetalingen en tussenrekening samen met de oude debiteurenbestanden aan/ zuivering van de bestanden

Maak een apart traject om de lijst met vooruitbetalingen en tussenrekeningen aan te pakken c.q. op te schonen en zorg voor een ondersteuning zodat iedereen (niet allen personeel van de ontvanger) zsm toegang heeft tot deze lijst. Dat kan al geregeld worden voordat systeemtoegang (kijkfunctie) onderling geregeld wordt. Zorg voor duidelijke criteria en voor mogelijkheden om te boeken als bijzondere ontvangsten. Maak hiervan een project en plaats een database analist zoals bedoeld bij 14.1.4. bij deze projectgroep.

Ruim de huidige databestanden van de tussenrekeningen op en zoek een (boekhoudkundig passende) oplossing van vorderingen die betrekking hebben op 2015 en ouder. Dit om de weg te effenen voor de implementatie van het nieuwe systeem voor belastingontvangsten.

Daarnaast probeer voor vorderingen vanaf status aanmaning het invorderingsproces weer (direct) op te starten.

14.1.9 Advies: Kijk op een aantal vlakken kritisch naar verouderde wetgeving

Op een aantal terreinen hebben we gezien dat oplossingen in de wetgeving zijn gekozen die het proces van met name de ontvanger remmen. Een deel van die sleutel, zoals het aanpassen van de genoemde tarieven tot een kostendekkend niveau, ligt bij de dienst zelf in samenwerking met het ministerie. Ook hier ontbreekt het aan verbeeldingskracht en innovatiekracht om dit soort dingen vlot te trekken (terwijl dat eigenlijk heel snel zou kunnen). Ook moderne regelgeving met betrekking tot loonbeslag (nu nog alleen in te vorderen als het bedrijf voorkomt in de wetgeving) is noodzakelijk. Is eigenlijk zelfs een vereenvoudiging van de wetgeving. De namenlijst moet worden vervangen door alle inhoudingsplichtigen voor de loonbelasting. De werkwijze is nu tevens actief dat pas loonvorderingen worden uitgezet na betekening dwangbevel. De gekozen werkwijze is veroorzaakt door het feit dat veel aanmaningen en dwanginvordering onterecht ingezet blijkt te zijn. Die consistente foutenreeksen moeten worden doorbroken. Dat kan bijvoorbeeld door KPI's te introduceren op het juist landen van betalingen op de debiteurenkaarten maar

zeker ook door het aanpakken van de tussenrekeningen problematiek. Als processen op orde zijn wordt geadviseerd dwangbevelen per post mogelijk te gaan maken. Dit kan uiteraard alleen maar effectief zijn als de processen op orde zijn en de kwaliteit van de productie boven de 99,5% ligt. Dit is ongeveer gelijk aan de op de BES destijds gehanteerde norm (99,7%).

14.1.10 Advies: Introduceer een project team

Introduceer een project team die de hierboven genoemde projecten onder leiding van de nieuwe eenhoofdige leiding en zijn/ haar informatiemanager gaat uitvoeren. Zodat het vaste personeel met de reguliere posten aan de slag kunnen. Zet per project een projecttrekker in die voor het betreffende project de verantwoordelijkheid heeft.

14.1.11 Advies: Gebruik huidige systemen beter en zet z.s.m. stappen in de integratie van de Belastingdienst

We hebben gezien dat de integratie van de Belastingdienst (die helpt bij het effectiever maken van de dienst) eigenlijk niet is geïmplementeerd. De allerbelangrijkste stap daarin is zoals al eerder gezegd het toegang geven tot elkaars data en systemen. Zeker als we kijken naar de aangifte/ afdrachtsbelastingen is het cruciaal voor een vlotte procesvoering dat toegang tot elkaar systemen voorhanden is. Geef daarom z.s.m. alleen-lezen rechten van het inspectiesysteem aan alle ontvangersmedewerkers en vice versa (en geef hen instructies over het gebruik c.q. raadplegen van het systeem).

14.1.12 Advies: Maak een start met volledige sluiting van de kassa's

De Belastingdienst heeft, op last van de minister, er voor gekozen de contante betalingen te staken. Wel is het nog mogelijk om te swipen. Hiermee wordt eigenlijk het mogelijk gemaakt voor iedereen die wel over een bankrekening beschikt om toch te komen betalen op de ouderwetse manier. Er is al een oplossing voor contante betalingen voorhanden en eigenlijk staat niets het sluiten van de kassa's in de weg. Probleem zit uiteraard in het gebrekkige vertrouwen in de Belastingdienst en de betalingsverwerking aldaar zodat men toch naar de balie gaat om zo een bonnetje te hebben. Zoals eerder gezegd en ook in de adviezen voorkomt moet de juiste betalingsverwerkingsrate drastisch worden verhoogd. Als dat voldoende vordert is het van belang de media te betrekken om uit te leggen dat een bankafschrift eveneens een betalingsbewijs is. Als de betalingsverwerking aanzienlijk is verbeterd dan vervolgens langzaam de openingstijden terug draaien en de mensen die nog komen (bij voorkeur samen met de banken) informeren over de digitale betalingsmethodes en over het feit dat een digitale betaling eveneens als betaalbewijs kan dienen. Het is wel zaak dat alle banken een specifiek scherm maken voor betalingen aan de belastingdienst waarin een juist CRIB nummer wordt afgedwongen (elfproef) en betaalkenmerk gebruikt moet worden. Verder kan het betaalkenmerk voor betalingen op aanslag nog verder worden verbeterd door altijd een CRIB nummer in op te nemen. Na in productie name van MCS ook van de mogelijkheid gebruik maken om voor aangifte belastingen een opzoekfunctie te creëren zodat men niet onnodig twee systemen hoeft te openen.

14.2 Adviezen lange(re) termijn

Laat ons beginnen met helder te maken dat de acties voor de adviezen voor lange termijn vaak wel ook acties voor de korte termijn bevatten. De effecten van deze acties zullen echter pas op de lange termijn zichtbaar worden. Deze adviezen betreffen vooral investeringen en koerswijzigingen. Vanuit de ervaring bij de BES Belastingdienst is gebleken dat voor het realiseren van goede opbrengsten het stringent sturen op de lange termijn doelen een absolute must is. Kijkend naar de huidige samenstelling van de Belastingdienst valt tevens op dat de huidige organisatie en formatie minder geschikt zijn om deze stap te zetten.

14.2.1 Systemen

Het is heel duidelijk dat de huidige systemen zijn verouderd en eigenlijk niet meer opgewassen zijn tegen de eisen die Belastingdienst van Curaçao stelt. Daarbij valt op dat er wel systemen zijn aangeschaft maar dat de implementatie eigenlijk vanuit een verkeerd perspectief (systeem moet hetzelfde doen als het oude) is ingestoken. Deze werkwijze gaat de Belastingdienst niet veel verder helpen. We hebben tevens gezien dat de oude systemen, hoe beperkt hun werking zelfs is, niet volledig worden benut. Voor de goede implementatie van het nieuwe systeem is professionele implementatiebegeleiding noodzakelijk. Deze kennis is binnen de Belastingdienst van Curaçao niet aanwezig. Geadviseerd wordt hiervoor de eerder genoemde informatiemanager aan te stellen aangevuld met een implementatiemanager/ implementatiespecialist. Met name deze laatste kan het best via technische bijstand aangevraagd worden. Later in het traject moet daar een GAT tester cq GAT testers aan toegevoegd worden. Het is verstandig met deze inzet ook gelijk te denken aan het vormen van een eigen informatiemanagement afdeling voor de hele Belastingdienst zodat de medewerkers gelijk ingewerkt kunnen worden op de werkzaamheden die later van hen verwacht gaan worden. Kijkend naar de omvang van de Belastingdienst van Curaçao wordt geadviseerd te starten met een team van 4 personen in de IM afdeling los van de gevraagde technische bijstand. Geadviseerd wordt de technische bijstand de werving en selectie te laten verzorgen. Dit omdat het huidige management van de Belastingdienst geen ervaring heeft met het managen van IT processen.

Alhoewel een modern systeem is gekocht geven de onderzoekers graag 1 belangrijke waarschuwing mee. Zoals ook is gebleken is het kopen van een dergelijk sophisticated software pakketten op zich geen oplossing als de systemen niet integraal worden bestuurd en als het beeld van het systeem blijft dat het hetzelfde moet doen en ingericht moet zijn als de huidige systemen.

Indien focus op rendement verbetering noodzakelijk is dan wordt geadviseerd om te starten met de implementatie van het ontvangerssysteem MCS maar dan wel op de moderne manier en niet de manier zoals die nu is ingestoken. Vanuit de ervaringen blijkt dat deze implementatie snel rendement en cashflow oplevert. Voor wat betreft de heffingssystemen wordt geadviseerd de invoering geleidelijk te laten verlopen zodat z.s.m. het maximale rendement van de nieuwe systemen benut kan worden. Begin daarbij met de middelen die de hoogste belastingopbrengsten genereren cq die nu de hoogste administratieve last met zich meebrengen. Zorg er uiteraard wel voor dat de implementatie geen nieuwe achterstanden gaan ontstaan.

14.2.2 Verbeteren dienstverlening als basis voor compliance verbetering

Vertrouwen is de basis van elke gezonde relatie. Dit geldt zowel voor relaties tussen burgers onderling als relaties tussen burgers en overheidsinstanties en zeker bij de Belastingdienst geldt dit in zeer sterke mate. In het onderzoek zijn er meerdere, meestal terechte, signalen waardoor het vertrouwen in de Belastingdienst ontbreekt. Dit terwijl er wel een gevoel is van een collectief belang in de Curaçaose samenleving. De onderzoekers wijten het gebrek vertrouwen aan een aantal zaken.

Ten eerste het ontbreken van voldoende verwerkingskwaliteit.

Ten tweede aan het beeld van politieke/ bestuurlijke beïnvloeding en (mogelijke) corruptie.

Een moderne Belastingdienst handelt volledig vanuit de principes van vertrouwen en rechtvaardigheid. Een Belastingdienst moet eigenlijk alleen bij (sterk en nadrukkelijk) onwelwillende burgers gebruik maken van de aan hem/ haar toebedeelde wettelijke dwanginvorderingsmaatregelen.

De Belastingdienst die wij hebben gezien lijkt bestuurd te worden op macht en macht lijkt in een aantal gevallen zelfs de primaire benaderingswijze van de klant. Met deze methode bereikt de Belastingdienst niet dat mensen vrijwillig bereid zullen zijn om aan hun verplichtingen te voldoen.

Duidelijk is dat die lijn van besturen op macht allereerst intern doorbroken moet worden. Dat kan enerzijds door middel van een andere benadering van de klant en die ook in de uitvoering centraal te stellen. Alleen in woord is uiteraard niet voldoende. Een klant moet het ook beleven en voelen. Dat kan bijvoorbeeld door het creëren van 1 loket waar hij voor al zijn vragen terecht kan en desnoods daarna nog doorverwezen kan worden naar een specialist. Meeste klanten bezoeken en of bellen de Belastingdienst vanwege statusvragen en de klantenservice moet deze (zeer) snel en effectief af gaan doen. Dan kan alleen als het management ook geloof heeft in die lijn en dat beeld hebben we niet en past ook bij een op macht gestuurde organisatie (“met vervelend steeds maar bellende mensen” – terwijl de organisatie daar zelf de veroorzaker van is). We hebben het hier niet over performance management maar een beeld bij iedere manager en medewerker van de Belastingdienst dat ze er voor de klanten zijn en dat die belastingplichtigen gaan zorgen voor de welvaart van hun land. Dat kan via de klantenservice (met een heel andere klantbeleving dan nu het geval is) maar ook via media campagnes. Deze doelstelling staat niet voor niets op de actiepunten voor de lange(re) termijn omdat in de huidige setting een actie in die richting averechts zal uitpakken. Eerst op kwaliteit en tijdige productie sturen is noodzakelijk alvorens deze richting effectief kan worden bewerkstelligd. Ook zal er een begin gemaakt moeten met het rechtvaardiger handelen van de Belastingdienst. Vanuit ervaring op de BES eilanden hebben we gezien dat met name dat (niemand kan meer ontsnappen) het rechtvaardigheidsbeeld sterk heeft verbeterd. Dat betekent dat er ook politieke wil moet zijn om de Belastingdienst zelfstandig te laten opereren. Zelfs de medewerkers van de Belastingdienst ervaren hun eigen dienst niet als rechtvaardig. In meerdere gesprekken kwam naar voren dat rechtvaardige activiteiten moesten worden onderbroken omdat de dienstleiding en of de minister ingrijpt. De slag naar een rechtvaardigere Belastingdienst moet van bovenaf worden ingezet. Op de werkvloer zal de roep om rechtvaardiger handelen met applaus ontvangen worden. Op welke manier dat vorm gegeven wordt doet er eigenlijk niet zo toe. Wel moet het er toe leiden dat geen medewerker of leidinggevende zich gedwongen voelt iets te moeten doen wat eigenlijk niet past. Hoe beter dat ingebed is hoe beter het zal gaan werken.

14.2.3 HRM sturing personeel

Tijdens het onderzoek kwam regelmatig naar voren dat men zich beperkt voelt door enerzijds een sterk verouderd formatiegebouw en anderzijds de rigiditeit van het huidige stelsel van functiebeschrijvingen en het belang wat daar door de medewerkers aan wordt gehecht. Ook kwam herhaaldelijk naar voren dat iets anders vragen aan medewerkers regelmatig leidt tot ingrijpen en of druk van de bonden. Ook dit soort dingen passen binnen het beeld van op macht gestuurde organisaties. Omdat een gezamenlijk gedeeld doel ontbreekt en er gebrekkig vertrouwen is heeft men (mogelijk) het beeld dat gevraagde wijzigingen hun functie of baan in gevaar brengt. De fase waar de Belastingdienst voor staat vraagt enerzijds om sterk leiderschap en anderzijds om flexibiliteit door de organisatie heen. Zorg daarom tijdens de verandering voor een sterk sociaal kader. Als voorbeeld heeft de Belastingdienst BES aan iedere medewerker een baangarantie aangeboden mits men bereid is om te scholen c.q. ander werk op te pakken. Daarnaast zullen er ook carrière mogelijkheden gaan ontstaan. Met name dat deel zal ook anders aangepakt moeten worden dan het tot op heden is aangepakt. Het viel de onderzoekers op dat als naar de volgende bezoldigingsgroep (soortgelijke functies) werd overgestapt de gemiddelde leeftijd 15 tot 20 jaar toeneemt. Dat geeft een beeld dat standaard vacatures worden vervuld vanuit de Belastingdienst zelf en vanuit de naastliggende schaalniveaus. Kijkend naar het functiegebouw dat vermoedelijk op de oude BBRA regeling 1984 (of nog daarvoor) is gebaseerd lijkt het er op dat het bij het functiegebouw de bij behorende opleidingsniveau voor instroom niet strak of niet zijn gehanteerd terwijl dat wel een specifiek doel van het functiegebouw is en instroom op alle niveaus voorkomt tevens inslaap effecten en voorkomt tevens dat opnieuw kan gebeuren waarin de Belastingdienst nu verzeild is geraakt (dat iedereen alleen kan denken in hetgeen men vanuit de historie kent).

Het advies is om enerzijds te werken aan een nieuw functiegebouw en anderzijds aan het sturen van de organisatie volgens de moderne maatstaven inclusief het daarbij behorende sturing op opleidingsniveaus bij de functies. In het verlengde daarvan hoort uiteraard ook dat het zittende personeel wordt aangemoedigd om te gaan studeren om aan de sollicitatievereisten te kunnen (gaan) voldoen.

