



Rekenhof

Organisatie van de controleacties in de personenbelasting



Verslag goedgekeurd in de algemene vergadering van het Rekenhof van 14 januari 2015

Organisatie van de controleacties in de personenbelasting

Sinds enkele jaren hanteert de fiscus een nieuwe controlefilosofie voor de personenbelasting. Vroeger werden de aangiften in de personenbelasting in de regel gecontroleerd vóór hun inkohiering. Nu gebeurt dat erna: de aangiftes worden prioritair ingekohierd na de beheerstaken en daarna volgt de controle.

De bevoegde dienst van de FOD Financiën, de Algemene Administratie van de Fiscaliteit (AAFisc), heeft zich tot doel gesteld deze controles te optimaliseren en daarbij de gelijke behandeling van de belastingplichtigen te garanderen. Daartoe heeft de AAFisc een controlebeleid ontworpen dat de te controleren dossiers zoveel mogelijk centraal en objectief wil selecteren. Om het controleprogramma te beheren en het controledossier te digitaliseren, heeft ze de toepassing STIRCO ontwikkeld.

Het Rekenhof wil met deze audit nagaan of met het gehanteerde controlebeleid de doelstellingen kunnen worden gerealiseerd en of de controles door middel van STIRCO efficiënt kunnen worden georganiseerd, uitgevoerd en opgevolgd.

Het fiscale controlebeleid wordt gekenmerkt door een centraal aangestuurd risicobeheer. Jaarlijks selecteert de centrale dienst *Tax Audit & Compliance Management* van de AAFisc op basis van een uitgebreide risicoanalyse een aantal controleacties. Voor elke controleactie werkt de dienst risicoprofielen uit. Op basis daarvan maakt hij centrale selectielijsten met te controleren dossiers op. Voor elke controleactie stelt hij ook een verplichte controleaanpak op.

De controleacties, de te controleren dossiers en de controleaanpak worden aan de controlediensten ter beschikking gesteld door middel van STIRCO. Om na te gaan hoe efficiënt STIRCO is, heeft het Rekenhof via een steekproef de werking van STIRCO in de praktijk getoetst.

Het Rekenhof is van oordeel dat de centrale selectie op basis van risicoprofielen afdoende is uitgewerkt en in principe garandeert dat alle belastingplichtigen met een zelfde risicoprofiel theoretisch evenveel kans hebben om geselecteerd te worden voor controle. Daarentegen stelde het voor de onderzochte periode vast dat de kans om effectief gecontroleerd te worden sterk afhing van de controlecapaciteit van de lokale controledienst van de betrokken belastingplichtige. Het project "Controledashboard", dat onder meer werd opgezet om de controlecapaciteit evenwichtig en objectief te verdelen over de lokale controlediensten, zou dat moeten verhelpen.

Wat de inhoudelijke aanpak van de controleacties betreft, meent het Rekenhof dat de centraal opgelegde controleaanpak een toereikende begeleiding en nuttige ondersteuning biedt voor de controlediensten. De centrale kwaliteitscontrole kon het Rekenhof nog niet beoordelen, omdat die pas na de onderzochte periode werd ingevoerd.

Wat ten slotte de uitvoering van de controles betreft, heeft het Rekenhof vastgesteld dat zowel de toepassing STIRCO zelf als het gebruik ervan nog voor verbetering vatbaar zijn.

In de eerste plaats worden de richtlijnen voor het gebruik van STIRCO onvoldoende nageleefd. Dat geldt voor de wijze waarop de uitgevoerde controleactiviteiten in het systeem worden ingevoerd, voor de wijze waarop de documenten van de controleactiviteiten worden gedigitaliseerd en voor de wijze waarop de resultaten van de controleactiviteiten worden opgenomen. Het Rekenhof meent dat de beoogde digitalisering van de controledossiers niet als gerealiseerd kan worden beschouwd hoewel er soms belangrijke vooruitgang is geboekt in bepaalde controlekanalen.

Als reden voor de problemen geven de gebruikers aan dat STIRCO niet gebruiksvriendelijk en performant is en geen meerwaarde biedt bij de uitvoering van de controles. Het bevat geen modelformulieren of automatische rapporten voor de controleambtenaren noch voor het lokale management. Het lijkt vooral een instrument voor het hogere management om het controleplan te sturen en heeft te weinig aandacht voor de noden van het lokale niveau.

Verder is STIRCO, dat de controleverrichtingen van de aangiften in de personenbelasting organiseert, te veel verweven met TAXI, het systeem dat de beheersverrichtingen van diezelfde aangiften automatiseert. Enkel door beide systemen te raadplegen kan een volledig transparant en duidelijk beeld worden gekregen van de controleverrichtingen in een bepaalde aangifte. Het Rekenhof vraagt de AAFisc dan ook prioritair te beslissen of ze beide systemen naast elkaar wil blijven toepassen en zo ja, te bepalen hoe dat transparant en efficiënt kan gebeuren.

Het Rekenhof beveelt ook aan meer aandacht te besteden aan de noden van de gebruikers van het systeem en hun de nodige middelen en ondersteuning te bieden zodat de uitvoering, het beheer, de opvolging en de resultaatsverwerking van het controleplan optimaal via de gekozen (combinatie van) toepassing(en) kan verlopen. Het dringt ook aan op een duidelijke regeling voor de eerstelijns kwaliteitscontrole op lokaal niveau die kan garanderen dat de controles conform de richtlijnen, kwalitatief en correct worden uitgevoerd.

Hoofdstuk 1

Inleiding	11
1.1 Situering en verantwoording	11
1.2 Opzet en draagwijdte van het onderzoek	11
1.3 Onderzoeksmethode	12
1.4 Tegensprekelijke procedure	12

Hoofdstuk 2

Controlebeleid van de Algemene Administratie van de Fiscaliteit inzake personenbelasting	13
2.1 Strategische doelstellingen van het controlebeleid en onderzoeksvragen	13
2.2 Nieuw fiscaal controlebeleid	14
2.2.1 Algemene principes	14
2.2.2 Administratieve organisatie van het controleproces	16
2.3 Toetsing van het controlebeleid aan de onderzoeksvragen	20
2.3.1 Worden de controleacties gekozen op basis van een gedegen risicoanalyse?	20
2.3.2 Worden de controleopdrachten geselecteerd op basis van een uitgewerkt risicoprofiel en een pertinente gegevensanalyse?	20
2.3.3 Hebben alle belastingplichtigen die eenzelfde risicoprofiel vertonen evenveel kans om geselecteerd en gecontroleerd te worden?	22
2.3.4 Worden de controleacties en –opdrachten gespreid over de verschillende categorieën belastingplichtigen (loontrekkers, zelfstandigen, bedrijfsleiders...)?	22
2.3.5 Biedt de centraal uitgewerkte controleaanpak voldoende sturing en ondersteuning voor de controlediensten?	23
2.3.6 Is er een adequate kwaliteitscontrole uitgewerkt?	23

Hoofdstuk 3

Performantie van STIRCO	25
3.1 Onderzoeksvragen	25
3.2 Steekproef	25
3.3 Toetsing van de onderzoeksvragen	27
3.3.1 Leven de gebruikers de richtlijnen over het invoeren van de uitgevoerde controleactiviteiten in STIRCO correct na?	27
3.3.2 Leven de gebruikers de richtlijnen over het elektronisch invoeren van documenten in STIRCO correct na en heeft dit effectief geleid tot de beoogde digitalisering van het controledossier?	27
3.3.3 Garandeert de afsluiting van het controledossier in STIRCO door de dienstchef dat de gebruikers de richtlijnen correct hebben nageleefd?	28
3.3.4 Kunnen op basis van de gegevens uit STIRCO betrouwbare statistieken worden gegenereerd?	28
3.3.5 Ervaren de gebruikers STIRCO als performant en gebruiksvriendelijk?	30
3.3.6 Vergemakkelijkt STIRCO het beheer, de opvolging en de organisatie van het controlewerkplan voor de dienstchef?	31

Hoofdstuk 4	
Conclusies	33
4.1 Controlebeleid van de Algemene Administratie van de Fiscaliteit inzake personenbelasting	33
4.1.1 Conclusies per onderzoeksvraag	33
4.1.2 Algemene conclusie	34
4.2 Performantie van STIRCO	34
4.2.1 Conclusies per onderzoeksvraag	34
4.2.2 Algemene conclusie	35
Hoofdstuk 5	
Aanbevelingen	37
5.1 Controlebeleid van de Algemene Administratie van de Fiscaliteit inzake personenbelasting	37
5.2 Performantie van STIRCO	37
Bijlage	
Antwoord van de minister van Financiën	41

Organisatie van de controleacties in de personenbelasting

Hoofdstuk 1

Inleiding

1.1 Situering en verantwoording

Het Rekenhof bezorgde in juni 2013 het verslag *Verwerking en beheer van de aangiften personenbelasting* aan de Kamer van Volksvertegenwoordigers. Dit verslag geeft aan dat de Algemene Administratie van de Fiscaliteit (hierna AAFisc) een nieuwe controlefilosofie hanteert. Vroeger werden de aangiften personenbelasting (hierna PB-aangiften) in de regel gecontroleerd vóór hun inkohiering¹. Nu gebeurt dat erna: de inkohiering wordt prioritair doorgevoerd na de beheerstaken² en daarna volgt de controle door middel van specifieke controleacties. In aansluiting op het verslag van 2013 over de verwerking en het beheer van de aangiften, onderzoekt het Rekenhof in dit verslag hoe de controleacties in de personenbelasting georganiseerd zijn. Beide onderzoeken passen in een doorlichting van de volledige controlecyclus van de PB-aangiften.

1.2 Opzet en draagwijdte van het onderzoek

De AAFisc stelt zich in het Geïntegreerd Managementplan 2012-2017 van de FOD Financiën expliciet tot doel de controles te optimaliseren en daarbij de gelijke behandeling van de belastingplichtigen te garanderen³. Ze is van oordeel dat alles controleren niet haalbaar maar ook niet wenselijk is. Enkel die dossiers die op basis van een pertinente analyse aanwijzingen van problemen vertonen, moeten worden gecontroleerd. Daartoe wil ze investeren in een performant risicobeheer dat resulteert in een gericht fiscaal toezicht.

De administratie wil bij de controles de gelijke behandeling van de belastingplichtigen kunnen garanderen. Daarom wil ze bij het bepalen van de te controleren dossiers maximaal inzetten op een centrale selectie gebaseerd op risicoprofielen. De AAFisc wil bovendien kunnen garanderen dat belastingplichtigen die eenzelfde risico vertonen, evenveel kans hebben op een controle en dat voor eenzelfde soort controle steeds dezelfde aanpak wordt toegepast.

Voor het beheer van het controleprogramma en voor de digitalisering van het controledossier werd de toepassing STIRCO ontwikkeld.

Het Rekenhof wil met deze audit nagaan of de doelstellingen uit het Geïntegreerd Managementplan 2012-2017 gerealiseerd worden in het controlebeleid van de AAFisc (hoofdstuk 2)

1 Dit is de inschrijving van de identiteit van de belastingplichtige en van het verschuldigde bedrag op een lijst (kohier) die uitvoerbaar wordt verklaard door de verantwoordelijke ambtenaar. Pas nadat het kohier uitvoerbaar is verklaard, kan de belasting worden geïnd en ingevorderd.

2 Hiermee wordt een eerste, summier nazicht van de aangiftegegevens bedoeld met het oog op een snelle rechtzetting van anomalieën of fouten die weinig verder onderzoek vergen (bv. kinderlast, burgerlijke staat) in tegenstelling tot de controletaken die een diepgaander onderzoek en meer actief optreden van de controleambtenaar vereisen.

3 FOD Financiën, Geïntegreerd Managementplan 2012-2017, p.42 e.v. Te raadplegen op de website van de FOD Financiën, <http://financien.belgium.be>, onder de rubriek 'Over de FOD'.

en of de controles door middel van STIRCO efficiënt kunnen worden georganiseerd, uitgevoerd en opgevolgd (hoofdstuk 3).

De controle van de PB-aangiften behoort in essentie tot de taak van de klassieke controlediensten PB en in beperkte mate tot de taak van de controlecentra⁴ (hierna samen de controlediensten). Naast deze lokale diensten werden ook de centrale dienst *Tax Audit & Compliance Management* (hierna dienst TACM), die de risicoanalyse doet en de controleacties uitwerkt, en de cel Performantiemanagement (hierna cel MPM), die de resultaten van de controleacties verwerkt, bij het onderzoek betrokken.

1.3 Onderzoeksmethode

Het Rekenhof onderzocht diverse administratieve documenten over de uitgevoerde risicoanalyse (procesbeschrijving risicoanalyse, meerjarenplannen, jaarplannen, risicoprofielen ...), de uitwerking van de controleaanpak (instructies, controleaanpak per actie ...) en de uitvoering van de controles (Controlewerkplan 2012 en 2013, instructies ...).

Het had interviews met de belangrijkste actoren van de AAFisc bij de centrale administratie (dienstleider en coördinatoren van de dienst TACM, helpdesk controleacties, verantwoordelijke performantiemanagement ...) en bij de lokale controlediensten.

Daarnaast werd door middel van een beperkte steekproef de naleving getoetst van de richtlijnen over het gebruik van STIRCO.

1.4 Tegensprekelijke procedure

19 juni 2013	Aankondiging van de audit bij de minister van Financiën en bij de leidend ambtenaren van de AAFisc
Juni 2013 tot mei 2014	Uitvoering van de audit en opstelling van het voorontwerp van verslag
18 juni 2014	Verzending van het voorontwerp van verslag naar de voorzitter van het directiecomité van de FOD Financiën en de administrateur-generaal van de Fiscaliteit
17 juli 2014	Antwoord van de voorzitter van het directiecomité van de FOD Financiën met aanvulling van de adviseur-generaal van de AAFisc van 25 juli 2014
10 september 2014	Verzending van het ontwerpverslag naar de minister van Financiën
14 november 2014	Antwoord van de minister van Financiën

⁴ Sinds de oprichting in 1997 van de Administratie van de Ondernemings- en Inkomensfiscaliteit (AOIF) is het principe dat de grondige controles voor zowel directe belastingen als btw door de (nieuwe) controlecentra worden uitgevoerd en de overige verificaties door de zgn. "klassieke diensten" van de directe belastingen en de btw (de vroegere controlekantoren).

Hoofdstuk 2

Controlebeleid van de Algemene Administratie van de Fiscaliteit inzake personenbelasting

2.1 Strategische doelstellingen van het controlebeleid en onderzoeksvragen

Sinds enkele jaren hanteert de Algemene Administratie van de Fiscaliteit een nieuwe controlefilosofie waarbij ze evolueert naar een splitsing tussen beheer enerzijds en controle anderzijds. De PB-aangiften worden, na de uitvoering van een aantal beheerstaken, eerst ingekohierd. Pas daarna volgt voor de geselecteerde dossiers de eigenlijke controle door middel van specifieke controleacties. Die controleacties kunnen dus aanleiding geven tot een correctie van de eerste aanslag.

In het Geïntegreerd Managementplan 2012-2017 stelt de AAFisc zich tot doel deze controles te optimaliseren en tegelijk de gelijke behandeling van de belastingplichtigen te blijven garanderen. Deze gelijke (gelijksoortige) behandeling geldt zowel voor de selectie voor controle (de controlekans) als voor de uitvoering van de controleactie zelf (de controleaanpak).

Om eenzelfde controlekans te kunnen garanderen voor belastingplichtigen met eenzelfde risico streeft de AAFisc naar een doeltreffend doelgroepgericht risicobeheer als basis voor een centrale en objectieve selectie van de te controleren dossiers.

Om de gelijksoortige uitvoering van de controles te verhogen en maximaal te garanderen dat in vergelijkbare situaties dezelfde beslissingen worden genomen en/of dezelfde sancties worden toegepast, wil de fiscale administratie voor de verschillende controles controlemodellen en een controleaanpak aanbieden. Ze wil ook de feedback over deze controles en de interne controle en kwaliteitscontrole daarop versterken.

Door het aantal gerichte controles jaarlijks progressief te doen toenemen, wil de AAFisc uiteindelijk de beleidsdoelstelling⁵ realiseren om tegen 2017 meer dan 80 % van de controles als gerichte⁶ controles te laten doorgaan.

⁵ Cf. Algemene Beleidsnota Financiën van 12 januari 2012, *Parl. St. Kamer*, DOC 53 1964/030, p. 15.

⁶ In de algemene Beleidsnota Financiën wordt dit begrip gebruikt in de zin van "gestuurde" controles, d.w.z. met een controlemethodologie en/of een controleaanpak; in deze context is dit begrip dus ruimer dan het begrip "gericht" dat wordt gebruikt in het kader van de controletypologie (cf. 2.2.2).

De centrale vraag in dit hoofdstuk is dan ook hoe het fiscale risicobeheer theoretisch onderbouwd is en of de controleacties op een relevante manier worden gekozen. Die vraag wordt beantwoord door de volgende onderzoeksvragen te toetsen:

1. Worden de controleacties gekozen op basis van een gedegen risicoanalyse? (punt 2.3.1)
2. Worden de controleopdrachten geselecteerd op basis van een uitgewerkt risicoprofiel en een pertinente gegevensanalyse? (punt 2.3.2)
3. Hebben alle belastingplichtigen die eenzelfde risicoprofiel vertonen evenveel kans om geselecteerd en gecontroleerd te worden? (punt 2.3.3)
4. Worden de controleacties en -opdrachten gespreid over de verschillende categorieën belastingplichtigen (loontrekkers, zelfstandigen, bedrijfsleiders ...)? (punt 2.3.4)
5. Biedt de centraal uitgewerkte controleaanpak voldoende sturing en ondersteuning voor de controlediensten? (punt 2.3.5)
6. Is er een adequate kwaliteitscontrole uitgewerkt? (punt 2.3.6)

De onderzoeksvragen zijn in feite de concrete toetsing van het principe van de gelijke behandeling van de belastingplichtigen, zowel op het vlak van de selectie- of controlekans (onderzoeksvragen 1 tot en met 4), als op het vlak van de controleaanpak (onderzoeksvragen 5 en 6).

Voor de behandeling van de onderzoeksvragen, worden eerst de hoofdlijnen van het nieuwe fiscale controlebeleid geschetst.

2.2 Nieuw fiscaal controlebeleid

2.2.1 Algemene principes

De organisatie van de fiscale controle was vroeger verspreid over diverse centrale diensten van de AAFisc, wat de coördinatie en het overzicht vaak bemoeilijkte. Daarom werd ervoor geopteerd alle activiteiten verbonden met de organisatie van de fiscale controle binnen de AAFisc te groeperen, aanvankelijk in de Groep voor Organisatie, Coördinatie en Supervisie (GOCS), sinds april 2012 geïntegreerd in de dienst *Tax Audit & Compliance Management (TACM)*.

Alle ambtenaren die voorheen gelijkaardige taken uitvoerden voor verschillende categorieën van belastingen, werken binnen de dienst TACM samen aan de aansturing van de fiscale controle volgens uniforme procedures die voortdurend verder worden ontwikkeld. Het kan daarbij gaan om doelgroepenbeschrijvingen of risicoanalyses of om verwerking van gegevens uit multilaterale controles⁷, uit dossiers met 'uitlopers' (bv. BBI-dossiers, gerechtsdossiers ...), uit klachten, of uit informatie ontvangen van andere federale overheidsdiensten of vanuit het buitenland.

Om efficiënte controleacties te organiseren, moeten precieze en geactualiseerde fiscale risico's worden gedefinieerd en risico-indicatoren geïdentificeerd. Daarvoor is de samenwerking tussen de coördinatoren en experts enerzijds, en de gegevensbeheerders en analisten anderzijds gevoelig versterkt. Meer concreet houdt dit in dat de coördinatoren en experts de doelgroepen en de 'abnormale' gedragingen beschrijven door risico-indicatoren te identificeren. Deze risico-indicatoren worden vervolgens door de gegevensbeheerders en analis-

7 Multilaterale controles vinden plaats in het kader van de internationale fiscale samenwerking (bijvoorbeeld inzake verrekenprijzen). Ze omvatten de gelijktijdige controle van belastingplichtigen door verschillende fiscale administraties van de deelnemende partnerlanden, met directe uitwisseling van inlichtingen onderling.

ten geconfronteerd met gegevens uit interne bronnen (bv. de aangiften personenbelasting, btw en vennootschapsbelasting) en/of externe bronnen om te komen tot een lijst van dossiers die aan een bepaald risicoprofiel beantwoorden.

Uitgaande van die risicoprofielen heeft de dienst TACM vanaf de controleperiode 2012 verschillende specifieke controleacties uitgewerkt waarbij de dienst belastingdossiers voor een controleactie selecteert en als verplicht te controleren ('imperatieve') dossiers opneemt in de controlewerkplannen.

Zo plande het controlewerkplan PB voor 2012 zestien controleacties, waarvoor in totaal 51.856 dossiers centraal werden geselecteerd. Deze dossiers ('controleopdrachten') werden toegewezen aan zowel klassieke diensten als aan controlecentra en als volgt verdeeld over de zestien acties:

Tabel 1 – Overzicht van de controleacties en bijbehorend aantal controleopdrachten (2012)

Benaming controleactie	Aantal controleopdrachten
Belastingvermindering voor de verwerving van obligaties uitgegeven door de Waalse Investeringskas (enkel voor Franstalige controlediensten)	300
Verificatie van overgedragen verliezen van vorige aanslagjaren	515
Nazicht van de belastingvermindering voor energiebesparende maatregelen bij mede-eigenaars met verschillende fiscale aangiften	8.891
<i>Faux foyers</i> – fictieve woonplaats (enkel voor Franstalige controlediensten)	224
Verkopen via internet	705
Verificatie van de werkelijke beroepskosten van werknemers	17.073
Verificatie van indiciaire tekorten (*) van bedrijfsleiders	1.041
Verificatie van werkelijke beroepskosten van bedrijfsleiders	4.766
Verificatie van indiciaire tekorten bij belastingplichtigen die winsten of baten verwerven	3.026
Verificatie van achterstallige erelonen	440
Verificatie van terugkerende verliezen die worden aangerekend op andere beroepsinkomsten	4.999
Verificatie van werkelijke beroepskosten betaald of gedragen na de stopzetting van een vorige beroepswerkzaamheid	1.107
Verificatie van omvormingen naar vennootschap en/of stopzettingsmeerwaarden	3.158
Verificatie van belastingplichtigen die een omzet opgenomen hebben in hun btw-aangifte waarbij er geen overeenstemming is met de inkomsten aangegeven in hun PB-aangifte	3.230
Verificatie van winsten en baten van een vorige beroepswerkzaamheid belast aan een abnormaal laag tarief	126
Nakijken van de vrijstelling van buitenlandse pensioenen (Nederland & Frankrijk)	1.734
Totaal	51.335

(*) "Indiciaire tekorten" verwijst naar het begrip "tekenen en indiciën", een fiscaal bewijsmiddel dat de fiscus gebruikt als het uitgavenpatroon van een belastingplichtige niet overeenstemt met zijn aangegeven inkomsten.

Deze controleacties en de te controleren dossiers worden ter beschikking gesteld van de controlediensten door middel van de toepassing STIRCO.

De controlediensten kampten vroeger geregeld met een gebrek aan middelen en tijd om de centraal opgelegde controles effectief uit te voeren. Daarom wil de AAFisc via STIRCO ook het aantal controleacties beter laten overeenstemmen met de beschikbare controlecapaciteit om te verzekeren dat ze vlot kunnen verlopen en ook binnen de opgelegde termijn kunnen worden uitgevoerd.

Ten slotte zal via STIRCO ook worden gestreefd naar een beter overzicht en opvolging van de controleacties. Daartoe moeten de controlediensten alle controleactiviteiten in STIRCO documenteren en alle feedback elektronisch invoeren om zo het controledossier volledig te digitaliseren.

2.2.2 Administratieve organisatie van het controleproces

Zoals hiervoor aangegeven, zijn sinds april 2012 alle taken verbonden met de organisatie van de fiscale controle gegroepeerd in de nieuwe centrale dienst TACM. Tijdens de audit omvatte deze dienst 35 à 40 personeelsleden verdeeld over de volgende teams:

1. Het team 'Doelgroepenbeheer Coördinatie' coördineert de activiteiten voor de beschrijving van een te controleren doelgroep (doelgroep bepalen, gegevens en informatie ophoesten en analyseren, risicoprofiel opstellen, controleaanpak uitwerken, te controleren dossiers ter beschikking stellen ...).
2. Het team 'Doelgroepenbeheer Expertise' verwerkt de input van het risicobeheer om een meerjarenplan en een jaarplan op te stellen en werkt ook mee aan de activiteiten voor de doelgroepenbeschrijving.
3. Het team 'Analyse' bepaalt de noodzakelijke gegevens, organiseert de aanlevering ervan, stelt risico-indicatoren en selectiecriteria op en voert allerhande zoekopdrachten (query's) uit.
4. Het team 'Individuele dossiers en uitlopers' verwerkt de informatie-input van individuele dossiers (o.a. BBI- en gerechtsdossiers) en hun uitlopers, bereidt de bijhorende controleacties en -opdrachten voor en stelt de te controleren dossiers ter beschikking.
5. Het team 'Beheer controlemodellen' werkt nieuwe controlemodellen uit, volgt bestaande controlemodellen op en werkt ze bij.

De chronologie voordat een controleactie kan worden opgestart, verloopt in grote lijnen als volgt:

1. Identificatie van de doelgroep om de omvang van de actie te bepalen
2. Onderzoek van alle nuttige informatie (o.a. toepasselijke fiscale en niet-fiscale reglementering, beschikbare interne en externe gegevensbronnen, studie van eventueel gebruikte software of specifieke programma's ...)

3. Selectie van proefdossiers en doorgronden van de doelgroep

Doel van deze proefdossiers is de gangbare praktijken binnen een bepaalde activiteit of sector of met betrekking tot een bepaald thema beter te leren kennen. Daarvoor worden de conclusies gebruikt uit een aantal door de buitendiensten gecontroleerde dossiers. Ook wordt de medewerking gevraagd van experts uit de buitendiensten.

4. Opstellen en vastleggen van een risicoprofiel

De risico's en de risico-indicatoren worden geïdentificeerd en volgens prioriteit ingedeeld. Het daaruit voortvloeiende risicoprofiel wordt dan als een filter toegepast op de doelgroep: alle belastingplichtigen die aan bepaalde selectiecriteria (risico-indicatoren) beantwoorden, worden uitgefilterd.

5. Opmaak selectielijsten en uitwerken van de controleaanpak

De selectielijsten komen tot stand door het risicoprofiel toe te passen op de volledige doelgroep. Tegelijk wordt een controlemethode of -aanpak ontwikkeld en worden soms vormingssessies georganiseerd (bv. inzake vruchtgebruikconstructies). De controleaanpak kan ook bestaan in een CRM⁸-actie of wijziging van de regelgeving.

6. Behandeling testdossiers

Bepaalde geselecteerde buitendiensten doen testen om de kwaliteit van de selectielijst na te gaan (of de geselecteerde dossiers risicovol zijn, of de voorgestelde controlemethode en -aanpak realistisch en toepasbaar zijn).

7. Lancering van de acties

Via STIRCO worden de selectielijsten ter beschikking gesteld van de controlediensten, met een instructie, een controleaanpak en eventueel individuele gegevens.

8. Organisatie hulplijn en feedback

Ten slotte wordt per actie een hulplijn met contactpersonen voor bijstand opgezet en wordt de feedback over de controleacties geanalyseerd.

De dienst TACM moet dus op basis van een risicoanalyse de te controleren dossiers centraal selecteren. In verschillende stappen wordt daarbij het brede spectrum aan gedetecteerde fiscale risico's gereduceerd tot een jaarlijks controlewerkplan voor de lokale controlekantoren met een aantal concrete controleopdrachten. Dit risicoanalyseproces verloopt schematisch als volgt:

⁸ CRM staat voor *Citizen Relationship Management*. Dit is een preventieve aanpak waarbij controleacties proactief worden aangekondigd bij bepaalde doelgroepen van belastingplichtigen om ze zo hun fiscale verplichtingen (*compliance*) spontaan beter te doen naleven.

1. Inventarisatie en identificatie van de voornaamste fiscale risico's

Om de voornaamste fiscale risico's te identificeren legt de dienst TACM een risicoregister aan op basis van diverse bronnen: vanuit de dienst zelf (interne behandeling van centraal beschikbare gegevens, bv. fiscale aangiften); vanuit de buitendiensten (o.a. feedbackfiches en aanvragen tot opvolging, mails of telefoons aan de centrale diensten, de ideeënbox FiscIDEE op het intranet); vanuit andere bronnen (management van de FOD Financiën, politieke instanties, andere FOD's, buitenland).

2. Opstellen van het meerjarenplan

Op basis van de informatie uit het risicoregister stelt de dienst TACM een meerjarenplan op met de mogelijke controleacties en een indicatieve timing. Het beheerscomité van de AAFisc valideert het plan. Het plan wordt geregeld aangepast.

3. Opstellen van het centraal controlejaarplan

Op basis van het meerjarenplan selecteert de dienst TACM jaarlijks centraal een aantal acties die prioriteit krijgen voor een bepaalde controleperiode. Deze selectie kan gebeuren op basis van voorstudies en/of opsporingsacties, maar ook wordt rekening gehouden met de impact van de actie, politieke overwegingen, de haalbaarheid, het aantal betrokken belastingplichtigen, het belang van het risico zelf enz. Dit jaarplan kan zowel eenmalige als recurrente acties omvatten (bv. aftrek van werkelijke beroepskosten en indiciaire tekorten komen in principe elk jaar terug). Het wordt ook ter validatie aan het beheerscomité van de AAFisc voorgelegd.

4. Bepaling van de controleopdrachten

Bij de lancering van een controleactie stelt de dienst TACM via STIRCO aan de controlediensten de lijsten ter beschikking van de centraal geselecteerde dossiers (controleopdrachten) die deel zullen uitmaken van de actie. Die controleopdrachten worden opgenomen in het jaarlijks werkplan als verplicht te controleren (*imperatieve*) dossiers (DI-dossiers)⁹. Deselectie is enkel mogelijk op basis van de motieven die opgegeven worden in de instructie bij elke controleactie.

Deze instructie bevat ook de specifieke richtlijnen voor de wijze waarop de controle moet worden uitgevoerd (controleaanpak), het aantal dagen dat aan de controle mag worden besteed (werklastcoëfficiënt) en de termijn waarbinnen de opdracht moet worden afgehandeld.

⁹ In tegenstelling tot de *indicatieve* dossiers die slechts behandeld worden als er na de *imperatieve* dossiers nog controlecapaciteit beschikbaar is.

Imperatieve dossiers kunnen oriënterende, “punctuele”, gerichte of opvolgingscontroles zijn¹⁰. Het toe te passen controletype wordt telkens meegedeeld in de instructie bij de controleactie. Wat de controleacties PB voor 2012 betreft, zijn alle controles punctuele of gerichte controles.

De controle heeft betrekking op alle aanslagjaren die kunnen worden gecontroleerd tenzij de instructie anders voorschrijft.

Niet elke controleactie is even complex. Om hiermee rekening te houden, wordt aan elke actie op basis van de geplande werklast een werklastcoëfficiënt toegekend die meegedeeld wordt in de instructie. De coëfficiënt wordt bepaald op basis van testdossiers en ervaringen uit het verleden; ook wordt rekening gehouden met de tijd gespendeerd aan de voorbereiding en de afwerking van een controleopdracht. Deze werklastcoëfficiënt wordt uitgedrukt in punten en wordt automatisch ingevuld in STIRCO. Elk punt stemt overeen met één werkdag.

Binnen de controlediensten wijst de dienstchef de centraal geselecteerde dossiers toe aan de controleambtenaren. Hij volgt de uitvoering van de controleopdrachten op en past het werkplan aan naargelang van de controlecapaciteit van de dienst.

De controlecapaciteit van de dienst drukt uit hoeveel werkdagen beschikbaar zijn voor het uitvoeren van controles. Ze wordt berekend in een tabel waarin alle afwezigheden worden geregistreerd alsook het percentage van de tijd dat elke medewerker aan controle besteedt. Zoals de werklastcoëfficiënt wordt ook de controlecapaciteit in punten uitgedrukt (1 punt = 1 dag). De controlecapaciteit evolueert dus voortdurend op basis van de door de diensten zelf ingevoerde informatie. Als ze ontoereikend is, kan ook de behandeling van de imperatieve dossiers in het gedrang komen.

Een belangrijke nieuwigheid vanaf het werkplan 2013 is dat de imperatieve dossiers die door een dergelijke ontoereikende controlecapaciteit van een controlekantoor niet kunnen worden behandeld, zullen worden overgenomen door een medewerker van een ander kantoor binnen dezelfde gewestelijke directie waar wel nog voldoende controlecapaciteit aanwezig is. Dit gebeurt onder verantwoordelijkheid van de gewestelijk directeur en na verwittiging van de senior beheerder planner die binnen elke administratie (Particulieren, Kleine en

¹⁰ In de administratieve instructie “Richtlijnen betreffende het werkplan voor de controleperiode 2012” (AA Fisc Nr. 55/2011 d.d. 5 december 2011) worden deze controletypes als volgt gedefinieerd:

“Punctuele controle: controle die uitgevoerd wordt rond één duidelijk omschreven onderwerp in een fiscaal dossier. Dit onderwerp wordt in de regel bepaald op basis van een risicoanalyse en gaat vergezeld van een controleaanpak. De controle moet beperkt blijven tot het omschreven onderwerp.

Gerichte controle: controle die uitgevoerd wordt op meerdere gedefinieerde onderwerpen in een fiscaal dossier. Deze onderwerpen worden in de regel bepaald op basis van een risicoanalyse en gaan vergezeld van een controleaanpak. De controle moet beperkt blijven tot de gedefinieerde onderwerpen.

Opvolgingscontrole: controle die wordt uitgevoerd op specifieke elementen in een fiscaal dossier die in vorige aanslagjaren werden gecontroleerd of vastgesteld (met een waarschijnlijke fiscale invloed in de toekomst) en waarbij wordt nagegaan of de belastingplichtige de daarbij gemaakte akkoorden naleeft en/of het door de administratie ingenomen standpunt wordt gerespecteerd; deze controle moet beperkt blijven tot de op te volgen punten en is bijgevolg een bijzonder soort punctuele of gerichte controle.

Oriënterende controle: controle die wordt uitgevoerd op basis van indicaties van risico zonder dat een specifiek onderwerp kan worden aangeduid en waarvoor geen controleaanpak wordt meegegeven”.

Middelgrote Ondernemingen, Grote Ondernemingen) werd aangewezen. Deze werkwijze geldt ook voor de controlecentra, maar enkel tussen gekoppelde controlecentra en tussen controlecentra die gevestigd zijn in hetzelfde administratief centrum.

2.3 Toetsing van het controlebeleid aan de onderzoeksvragen

2.3.1 Worden de controleacties gekozen op basis van een gedegen risicoanalyse?

Zoals hiervoor uiteengezet, wordt het nieuwe fiscale controlebeleid van de AAFisc essentieel gekenmerkt door een meer gerichte en selectieve aanpak op basis van een centraal aangestuurd risicobeheer. Concreet is de administratieve organisatie en coördinatie van het fiscale controlebeleid sinds april 2012 gecentraliseerd in de dienst TACM.

Het Rekenhof heeft de belangrijkste fasen in dit selectieproces en de bijhorende administratieve documenten en bestanden (risicoregister, meerjarenplan, controlejaarplannen) geanalyseerd en heeft vastgesteld dat de dienst TACM planmatig en met een logische methodiek werkt.

Positief is dat de dienst voor de selectie van de controleacties uitgaat van een uitgebreid risicoregister dat via diverse kanalen wordt gevoed (zowel bottom-up, vanuit de basis, als top-down, vanuit het management).

Ook de verdere analyse van deze brede waaier aan inputgegevens en het toekennen van prioriteit aan bepaalde van de gedetecteerde risico's, ondersteund door voorstudies om onder meer de impact (in populatie, bedragen, werklust, betrokken diensten, aantal dossiers...) van de controleacties te kunnen inschatten, evalueert het Rekenhof positief.

Doordat het beheerscomité van de AAFisc de belangrijkste stappen in de selectieprocedure expliciet valideert, wordt het topmanagement bij de uitstippeling van het controlebeleid betrokken. Die aanpak laat geen twijfel bestaan over de prioriteiten van het topmanagement dat bovendien de gelegenheid krijgt tot regelmatige evaluatie of bijsturing.

2.3.2 Worden de controleopdrachten geselecteerd op basis van een uitgewerkt risicoprofiel en een pertinente gegevensanalyse?

Om tegen 2017 de strategische doelstelling van 80 % gerichte controles te realiseren via een centrale selectie op basis van risicoprofielen, is een centraal aangestuurde en doel(groep) gerichte controlepolitiek essentieel.

De recente groepering van alle organisatorische taken in verband met fiscale controle in één centrale dienst (TACM) evalueert het Rekenhof positief. Ze maakt een nauwe samenwerking mogelijk tussen de coördinatoren en experts die het risicoprofiel vastleggen enerzijds en de gegevensbeheerders en gegevensanalisten anderzijds.

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat voor alle controleacties personenbelasting in 2012 (cf. tabel 1 in punt 2.2.1) een risicoprofiel werd vastgelegd.

Op het vlak van gegevensbeheer en -analyse heeft het echter vastgesteld dat de dienst TACM wordt geconfronteerd met een aantal moeilijkheden.

In eerste instantie is er de privacywetgeving¹¹ waaraan elke kruising van elektronische persoonsgebonden gegevens (bv. naam, adres, geboortedatum, nationaal nummer, ondernemingsnummer...) onderworpen is. Zo moet de dienst vooraf toelating vragen aan de Privacycommissie om de btw-omzet te vergelijken met de omzet inzake directe belastingen. Die toetst de aanvraag aan de beginselen van legaliteit, finaliteit (beperking tot het beoogde doel) en proportionaliteit (relevantie ten opzichte van het doel). Ook voor de uitwisseling van gegevens met andere instanties moeten vaak specifieke procedures worden uitgewerkt, waarbij bijvoorbeeld gegevens moeten worden geanonimiseerd of versleuteld, of regelingen getroffen inzake toegangsrechten (*data access management*).

Daarnaast kunnen technische factoren de beschikbaarheid of bruikbaarheid van gegevens bemoeilijken. Dit is bijvoorbeeld het geval als de gegevens niet in elektronische vorm bestaan (bv. de resultatenrekeningen als bijlage bij de aangifte), als ze ongestructureerd of onvolledig zijn, als er geen koppeling mogelijk is tussen bestanden, of gewoonweg als de informatiestromen met andere overheidsdiensten of organisaties ontbreken.

Ten slotte kan ook de strikte timing van de controleacties en van de toewijzing van de bijhorende controleopdrachten problematisch zijn. Deze timing verloopt als volgt.

De aangifte over aanslagjaar x (inkomsten $x-1$) moet ingediend worden tussen eind juni en eind oktober van het jaar x (uiterste indieningsdatum mandatarissen). Voor de tijdig en regelmatig ingediende aangiften moet de aanslag (zgn. "eerste graad") in principe gevestigd worden uiterlijk op 30 juni van het jaar $x+1$ (art. 359 WIB). Op basis van deze gegevens moet de selectie voor de controleperiode van het jaar $x+2$ gemaakt te worden.

De verwerkte gegevens van de eerste graad zijn echter slechts ter beschikking van de dienst TACM vanaf september van het jaar $x+1$. Aangezien de eerste reeks van acties voor de buitendiensten al beschikbaar moet zijn op uiterlijk 31 oktober van dat jaar, betekent dit dat de dienst TACM over nauwelijks twee maanden beschikt voor de selectie. Hoewel de dienst de acties al in het begin van het jaar $x+1$ begint voor te bereiden, moet hij in dit korte tijdsbestek (september-oktober) de verschillende selectielijsten, instructies, controleaanpakken enz. opmaken en ook telkens laten valideren door het beheerscomité van de AAFisc. Zodra een probleem opduikt bij de toelevering van de verwerkte gegevens van de eerste graad (late oplevering, fouten, onvolledigheid, andere structuur...), kan deze timing in het gedrang komen.

Niettegenstaande deze moeilijkheden is het Rekenhof van oordeel dat de centrale selectie van de te controleren dossiers verloopt volgens een goed gestructureerde administratieve procedure, waarbij de controleopdrachten worden bepaald op basis van een uitgewerkt risicoprofiel en een pertinente gegevensanalyse.

¹¹ Wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer t.o.v. de verwerking van persoonsgegevens en wet van 3 augustus 2012 houdende bepalingen betreffende de verwerking van persoonsgegevens door de Federale Overheidsdienst Financiën in het kader van zijn opdrachten.

2.3.3 Hebben alle belastingplichtigen die eenzelfde risicoprofiel vertonen evenveel kans om geselecteerd en gecontroleerd te worden?

De centraal aangestuurde selectie op basis van risicoprofielen waarborgt in principe dat alle belastingplichtigen met eenzelfde risicoprofiel theoretisch evenveel kans hebben om als controleopdracht geselecteerd te worden voor een bepaalde controleactie. Die theoretische selectiekans moet echter duidelijk onderscheiden worden van de effectieve controlekans.

In de eerste plaats worden de dossiers die de dienst TACM voor controle selecteert, slechts effectief voor controle toegewezen aan de controlediensten in verhouding tot de theoretische controlecapaciteit van deze diensten op het ogenblik van het inladen van de actie in STIRCO. De rangschikking van de nationaal opgestelde risicolijst staat echter volledig los van de verdeling van de dossiers over territoriaal bevoegde controlediensten. Zo kan het voorkomen dat een dossier met een hoge risicograad niet kan worden toegewezen aan de territoriaal bevoegde controledienst omdat die te weinig controlecapaciteit heeft, terwijl een dossier met een lagere risicograad wel kan worden toegewezen omdat het wel binnen de controlecapaciteit van een andere controledienst valt.

De effectieve controlecapaciteit van een dienst kan bovendien in de loop van de controleperiode verminderen, waardoor onvoldoende capaciteit overblijft om alle imperatieve controleopdrachten te behandelen. De kans voor een belastingplichtige om effectief gecontroleerd te worden, hangt dus sterk af van de controlecapaciteit van de controledienst waaronder hij ressorteert.

Vanaf het werkplan 2013 worden de controleopdrachten op het niveau van de directie toegelend. Een tekort aan controlecapaciteit van een dienst kan dan worden opgevangen door tijdelijk controlecapaciteit te verschuiven vanuit een andere dienst. Dit zou gedeeltelijk verhinderen dat dossiers met een hoog risicoprofiel niet toegewezen zouden kunnen worden.

Het Rekenhof kreeg tijdens de audit geen eenduidig antwoord van de onderscheiden diensten van de FOD Financiën op de vraag hoeveel van de centraal geselecteerde imperatieve controleopdrachten effectief werden uitgevoerd. Het TACM deelde in de tegensprekelijke procedure mee dat op 18 juli 2014 43.428 opdrachten van de 51.335 werden afgewerkt, d.i. 84,6 %.

2.3.4 Worden de controleacties en -opdrachten gespreid over de verschillende categorieën belastingplichtigen (loontrekkers, zelfstandigen, bedrijfsleiders...)?

Het Rekenhof heeft gevraagd of de opgestarte controleacties kunnen worden onderscheiden volgens de categorie van belastingplichtigen. Dit blijkt niet het geval te zijn. Volgens de fiscale administratie gaat dat in tegen de nieuwe fiscale controlefilosofie waarbij in principe een bepaald fiscaal risico of probleem primeert, ongeacht de categorie van belastingplichtigen.

Bij de controleopdrachten die in STIRCO worden opgeladen, wordt dan ook enkel de belasting (personenbelasting, vennootschapsbelasting, btw...) opgegeven maar niet de categorie van belastingplichtige (loontrekker, zelfstandige...). Bepaalde controleacties en -opdrachten zijn misschien wel duidelijk gericht op of toewijsbaar aan een specifieke categorie van belastingplichtigen, maar veelal is er op dit vlak geen onderscheid te maken en wordt in

principe enkel gefocust op het risico of probleem dat men wil aanpakken, ongeacht de categorie waartoe de belastingplichtigen behoren.

Overigens wijst de administratie erop dat er naast het imperatieve controleprogramma ook een aanvullend (indicatief) controleprogramma bestaat ('Datamining/Mercurius') dat enkel gericht is op de zelfstandigen.

2.3.5 Biedt de centraal uitgewerkte controleaanpak voldoende sturing en ondersteuning voor de controlediensten?

Voor de meeste (recurrente) controleacties heeft de dienst TACM centraal een methode uitgewerkt om de fiscale risico's eigen aan een bepaalde doelgroep of thematiek beter te beheersen en ook een (meer) uniforme controleaanpak te garanderen. Daartoe werden controlemodellen ontwikkeld om de aandacht van de taxatieambtenaren te vestigen op punten die belangrijk zijn om te controleren en hen pistes aan te reiken voor de oplossing van problemen bij de behandeling van bepaalde types van dossiers.

Volgens de administratieve voorschriften zijn deze controlemodellen exhaustief noch exclusief, maar voor de imperatieve controleopdrachten (punctuele of gerichte controleacties) is de voorgeschreven controleaanpak in principe verplicht.

De voorgeschreven controleaanpak wil enerzijds een vaste procedure opleggen (een specifieke controlemethode in het kader van een bepaalde controleactie) en anderzijds de taxatieambtenaar een hulpmiddel bieden om problemen op te lossen.

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat voor alle controleacties met betrekking tot de personenbelasting uit de controleperiode 2012 (cf. punt 2.2.1) zowel een begeleidende administratieve instructie als een specifieke controleaanpak werd uitgewerkt. Voor heel wat controleacties horen daar ook verwijzingen naar toepasselijke wetgeving, rechtspraak en rechtsleer, een rubriek "vaak gestelde vragen"(FAQ), of zelfs modelbrieven bij.

Het Rekenhof concludeert dan ook dat de centrale fiscale administratie belangrijke inspanningen heeft geleverd op het vlak van de begeleiding, sturing en ondersteuning van de operationele diensten bij de uitvoering van hun controleopdrachten.

2.3.6 Is er een adequate kwaliteitscontrole uitgewerkt?

De eerstelijnskwaliteitscontrole op de controleopdrachten is opgedragen aan de lokale dienstchef. Hij wijst ze toe aan zijn controleambtenaren en sluit ze ook af na te hebben nagegaan dat ze conform de richtlijnen, kwalitatief en correct werden uitgevoerd. Bij de uitvoering van de steekproef (zie verderop) stelde het Rekenhof echter vast dat deze systematische kwaliteitscontrole vaak dode letter blijft.

Omdat het College AAFisc kwaliteitsverlies door een versnelde afhandeling van dossiers als één van de kernrisico's van deze administratie beschouwt, heeft het daarvoor een controlemaatregel ingevoerd die door de dienst Organisatiebeheersing wordt gemonitord.

Vanaf 1 januari 2013 moest elke taxatiedirecteur in de regel één dossier per werkdag inspecteren en de resultaten hiervan opnemen in de checklist "kwaliteitsinspectie door de taxa-

tiedirecteur”. Deze kwaliteitstoets beoogde na te gaan of er sprake was van een versnelde afhandeling van het dossier en of er bij die gelegenheid sprake was van kwaliteitsverlies.

De dienst Organisatiebeheersing heeft op basis van een analyse van deze checklists van de eerste drie kwartalen van 2013 een nieuwe checklist ontworpen, die sinds 2014 voor zuivere kwaliteitscontrole van de controleacties wordt gebruikt.

Hoofdstuk 3

Performantie van STIRCO

Dit hoofdstuk betreft het tweede deel van de audit: kan het controlewerkplan door middel van STIRCO performant worden georganiseerd, uitgevoerd, beheerd en opgevolgd en het controledossier worden gedigitaliseerd?

3.1 Onderzoeksvragen

STIRCO is het systeem dat ontwikkeld werd voor de organisatie, het beheer, de uitvoering en de opvolging van de controles. Daartoe wordt STIRCO enerzijds centraal gevoed: de controleacties en de controleopdrachten worden via dit systeem ter beschikking gesteld van de controlediensten. Anderzijds moeten de controlediensten alle controleactiviteiten in verband met deze opdrachten in STIRCO documenteren en moeten ze alle feedback erover in het systeem invoeren, om aldus het controledossier volledig te digitaliseren.

Om dit systeem te evalueren, werden de volgende concrete onderzoeksvragen gebruikt:

1. Leven de gebruikers de richtlijnen over het invoeren van de uitgevoerde controleactiviteiten in STIRCO correct na? (punt 3.3.1)
2. Leven de gebruikers de richtlijnen over het elektronisch invoeren van documenten in STIRCO correct na en heeft dit effectief geleid tot de beoogde digitalisering van het controledossier? (punt 3.3.2)
3. Garandeert de afsluiting van het controledossier in STIRCO door de dienstchef dat de gebruikers de richtlijnen correct hebben nageleefd? (punt 3.3.3)
4. Kunnen op basis van de gegevens uit STIRCO betrouwbare statistieken worden gegenereerd? (punt 3.3.4)
5. Ervaren de gebruikers STIRCO als performant en gebruiksvriendelijk? (punt 3.3.5)
6. Vergemakkelijkt STIRCO de organisatie, het beheer en de opvolging van het controlewerkplan voor de dienstchef? (punt 3.3.6)

Het Rekenhof heeft de eerste drie onderzoeksvragen voornamelijk getoetst door middel van een beperkte steekproef naar de werking van STIRCO. Voor het beantwoorden van de volgende twee vragen werden de bevindingen uit de steekproef aangevuld met gegevens uit interviews. Voor de laatste vraag baseerde het Rekenhof zich voornamelijk op de gegevens die verstrekt werden tijdens interviews in de controlediensten.

3.2 Steekproef

Het Rekenhof heeft een steekproef getrokken uit het controleprogramma 2012. Dat moest in principe immers afgewerkt zijn op 1 januari 2013, zodat het Rekenhof zijn controle kon uitvoeren op basis van afgesloten opdrachten.

De opdrachten zijn geselecteerd op basis van de dossiergegevens van het aanslagjaar (hierna AJ) 2010 (inkomsten 2009), maar bevatten in de regel twee controleluiken in STIRCO: het luik AJ 2010 en het luik AJ 2011. Om zo actueel mogelijk te werken heeft het Rekenhof de resultaten van het laatste beschikbare afgesloten AJ, het AJ 2011, onderzocht.

Inhoudelijk heeft het Rekenhof zich in eerste instantie gericht op de controleactie met de meeste opdrachten, nl. de actie “werkelijke beroepskosten van loon-en weddetrekkenden” met 17.432 opdrachten. Omdat de actie “werkelijke beroepskosten van bedrijfsleiders” (met 4.623 opdrachten) over hetzelfde probleem gaat, werd die controleactie ook in het onderzoek opgenomen.

Het Rekenhof heeft het gebruik van STIRCO getoetst aan de richtlijnen voor het werkplan voor de controleperiode 2012. Die preciseren:

“Van de controleambtenaren wordt verlangd dat ze, binnen de aan hen toegewezen controleluiken, bijhouden welke controleactiviteiten door hen worden uitgevoerd. Hiermee wordt bedoeld dat een historiek dient opgebouwd te worden van de diverse stappen die worden gezet binnen het controleluik, zoals het versturen van diverse types van uitgaande briefwisseling en de opmaak van interne controlestukken (zoals bv. het afsluitend controleverslag). Elke controleambtenaar dient ook de betreffende documenten in elektronische vorm op te slaan binnen het controleluik en zal zelf de resultaatsfiche invullen in de toepassing. Deze werkwijze heeft tot gevolg dat gradueel een digitaal controledossier per belastingplichtige wordt opgebouwd dat op termijn consulteerbaar zal zijn door elke hiervoor geautoriseerde ambtenaar. De directie zal toezien op de correcte naleving van deze richtlijnen. Voor de dienstchef houdt dit onder meer in dat deze het controledossier zelf afsluit in STIRCO en dit pas na vaststelling dat de uitgevoerde controle kwalitatief en correct werd uitgevoerd. Het coderen van de resultaatsgegevens wordt vanzelfsprekend met grote zorg uitgevoerd om de betrouwbaarheid van de statistieken te garanderen.”

Het Rekenhof heeft voor tien willekeurige controlekantoren¹² tien afgesloten opdrachten uit de controleacties “werkelijke beroepskosten van loon-en weddetrekkenden en van bedrijfsleiders” uit het controleprogramma 2012 geselecteerd. Hierbij werden telkens de vijf opdrachten met het hoogste risico en de vijf opdrachten met het laagste risico gekozen. Binnen de opdracht werd het deel AJ 2011 nagekeken.

In twaalf van de door het Rekenhof nagekeken dossiers met betrekking tot het deel AJ 2011 bleken de inkomsten 2010 echter geen werkelijke kosten meer te bevatten. Van de 88 resterende dossiers werd in één geval AJ 2011 ten onrechte geannuleerd (er waren immers wel kosten) en in één geval werd AJ 2011 niet gecontroleerd ingevolge een verkeerd gebruik van STIRCO. De steekproef werd hierdoor teruggebracht tot 86 dossiers.

¹² Waarbij rekening werd gehouden met een geografische spreiding: vier controlekantoren in Vlaanderen, vier in Wallonië en twee in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

3.3 Toetsing van de onderzoeksvragen

3.3.1 Leven de gebruikers de richtlijnen over het invoeren van de uitgevoerde controleactiviteiten in STIRCO correct na?

Van de 86 nagekeken dossiers kon slechts in 37 gevallen het overzicht (de ‘historiek’) van de controleactiviteiten afdoende achterhaald worden.

Het Rekenhof heeft hierbij vastgesteld dat er een zeer grote verwevenheid bestaat tussen de systemen TAXI¹³ en STIRCO. De controleambtenaar baseert zich dikwijls op de bewijsstukken die naar aanleiding van het beheer in TAXI opgenomen zijn, zonder een verwijzing te maken naar deze bewijsstukken in STIRCO. Daardoor zijn de gegevens van STIRCO vaak onvoldoende om de controleverrichtingen te begrijpen.

Als de ‘historiek’ wel volledig werd ingevoerd, heeft het Rekenhof herhaaldelijk vastgesteld dat alle controleactiviteiten op één moment werden ingevoerd, meestal bij het beëindigen van de controle. Dit betekent dat de dienstchef de voortgang van de controle dus niet kon opvolgen en dat pas bij het beëindigen van de controle informatie beschikbaar is over de uitgevoerde controlestappen. De controleambtenaren bevestigden dat het invoeren van acties zó tijdrovend is dat zij dit inderdaad meestal centraliseren op één moment.

Het Rekenhof heeft ten slotte vastgesteld dat er zeer grote verschillen bestaan tussen de controlekantoren in de wijze waarop ze hun controleactiviteiten in STIRCO opnemen. In zes van de tien controlekantoren uit de steekproef werd in de door het Rekenhof geselecteerde dossiers nauwelijks aandacht besteed aan de opbouw van een controlehistoriek. In de vier andere controlekantoren werd in de meerderheid van de dossiers wel een afdoende controlehistoriek opgebouwd. In één controlekantoor bevatte elk nagekeken dossier de volledige historiek.

3.3.2 Leven de gebruikers de richtlijnen over het elektronisch invoeren van documenten in STIRCO correct na en heeft dit effectief geleid tot de beoogde digitalisering van het controledossier?

Van de 86 nagekeken dossiers was in 28 ervan geen enkel document opgeladen. Slechts 25 dossiers waren volledig gedigitaliseerd.

De al gerealiseerde digitalisering is vooral afkomstig van het opladen van eigen documenten (uitnodiging voor controle op kantoor, vraag om inlichtingen, bericht van wijziging, controleverslag), terwijl de scanning van inkomende documenten duidelijk veel moeizamer verloopt. De meeste controlekantoren passen de procedure uit de handleiding “Scanning van documenten in STIRCO” niet toe. Niet alleen wordt deze procedure als veel te omslachtig ervaren, ook de scanrooms die volgens deze procedure de scanning moeten doen, zijn in de praktijk vaak onderbemand. Controleambtenaren die in deze kantoren toch inkomende documenten willen opladen, scannen ze meestal zelf.

Het spreekt voor zich dat de al vermelde verwevenheid tussen STIRCO en TAXI ook een rol speelt bij het opladen van documenten. Als een controleambtenaar zich baseert op docu-

¹³ TAXI is de informaticatoepassing waarmee taxatieambtenaren hun dossiers beheren en verwerken. Het Rekenhof heeft ze geauditeerd in het verslag *Verwerking en beheer van de aangiften personenbelasting* (zie punt 1.1).

menten die al in TAXI zijn opgeladen, lijkt het voor hem een overbodige formaliteit om deze documenten opnieuw op te laden. Maar de digitalisering in STIRCO van het controledossier is dan wel onvolledig.

Net zoals alle controleactiviteiten in één keer in de historiek worden ingevuld, worden ook alle aan de activiteiten gekoppelde documenten vaak in één keer in STIRCO opgeladen.

Ook bij de digitalisering bestaan grote verschillen tussen de controlekantoren. Terwijl in één controlekantoor geen enkel document werd opgeladen¹⁴, zijn er ook twee kantoren waar nagenoeg alle dossiers die het Rekenhof nageek, volledig gedigitaliseerd zijn. De resultaten van controlekantoren in de digitalisering van hun dossiers lopen in grote mate gelijk met hun resultaten in de opbouw van een historiek van hun controleactiviteiten.

3.3.3 Garandeert de afsluiting van het controledossier in STIRCO door de dienstchef dat de gebruikers de richtlijnen correct hebben nageleefd?

Uit de voorgaande bevindingen blijkt dat de afsluiting van een controleopdracht door de dienstchef, in tegenstelling tot wat de richtlijnen voorschrijven, geen enkele garantie biedt dat de controle kwalitatief en correct werd uitgevoerd.

In een controlekantoor waar zowel de historiek als de digitalisering problematisch was, gaf de dienstchef aan dat hij de controleopdrachten in STIRCO pas afsluit nadat hij geverifieerd heeft dat de gegevens in TAXI die nodig zijn voor de inkohiering volledig correct zijn ingevoerd. Dit wijst nogmaals op de onderlinge verwevenheid tussen STIRCO en TAXI en op het feit dat in de praktijk blijkbaar meer belang gehecht wordt aan een correcte verwerking in TAXI dan in STIRCO.

Via instructies en sensibiliseringsacties werden de personeelsleden erop gewezen dat een correcte verwerking in STIRCO uiterst belangrijk is geworden.

3.3.4 Kunnen op basis van de gegevens uit STIRCO betrouwbare statistieken worden gegenereerd?

In de eerste plaats heeft het Rekenhof vastgesteld dat van de 86 nagekeken dossiers, 44 dossiers improductief bleken. Dit betekent dat ongeveer de helft van de dossiers geen resultaat opleverden.

Hierbij merkt het Rekenhof op dat er een verband lijkt te bestaan tussen het ontbreken van een controlehistoriek en digitalisering en het ingegeven resultaat van een controle. In een aanzienlijk aantal gevallen waar zowel nagelaten werd een controlehistoriek op te bouwen als het controledossier volledig te digitaliseren, vermeldde de resultaatsfiche een nulresultaat. Het Rekenhof vroeg zich af of het ontbreken van gegevens en resultaat in deze dossiers eerder te wijten was aan een onvolkomen selectie van deze dossiers dan wel aan het niet uitvoeren van een degelijke controle in deze dossiers. Daarom heeft het in de zes controlekantoren waar de opbouw van het controledossier in STIRCO problematisch bleek de “papier” dossiers nagekeken om de werkelijk uitgevoerde controleactiviteiten na te gaan. De resultaten van deze controle zijn zeer verscheiden. In sommige dossiers werd inderdaad

¹⁴ De toenmalige dienstchef vroeg de documenten niet op te laden, omdat dit te veel tijd in beslag nam.

geen enkel spoor van controle aangetroffen. In de meerderheid van de dossiers werd vastgesteld dat wel een controle werd uitgevoerd, maar bleken de nodige bewijzen te ontbreken. In een beperkt aantal dossiers ten slotte werd de controle volledig conform de instructies uitgevoerd zonder dat hiervan een weerslag gevonden werd in STIRCO. Opvallend hierbij is dat in de opmerkingen in TAXI soms wel verwezen wordt naar de controleverrichtingen die in STIRCO werden gedaan. TAXI bevat dus een duidelijker overzicht van de uitgevoerde controle dan STIRCO, het systeem dat nochtans (onder andere) werd opgezet om dat overzicht bij te houden. Uiteindelijk bleken van de 32 dossiers met nulresultaat in deze zes kantoren slechts acht papieren dossiers volledig. In 24 dossiers kon het Rekenhof bijgevolg niet vaststellen of het nulresultaat al dan niet terecht was.

Verder heeft het Rekenhof vastgesteld dat de bedragen op de resultaatsfiche vaak niet afdoende kunnen worden afgeleid uit de opgeladen documenten. De meest extreme situatie doet zich uiteraard voor wanneer de digitalisering onbestaande is en er toch een resultaat wordt opgenomen in de resultaatsfiche. In dat geval bevat STIRCO geen enkele aanduiding over het opgenomen resultaat. Maar ook wanneer het overzicht van de controleactiviteiten duidelijk was en de digitalisering volledig, bleken sommige resultaten niet uit de opgeladen documenten.

Daarnaast bleek uit een vergelijking met de overeenstemmende TAXI-gegevens¹⁵ ook dat de resultaatsfiches vaak onnauwkeurig en inconsistent waren ingevuld. In gelijkaardige situaties werden, zelfs binnen eenzelfde controlekantoor, soms verschillende werkwijzen vastgesteld.

Ten slotte heeft het Rekenhof opgemerkt dat de bedragen vermeld in de resultaatsfiches in bepaalde gevallen niet of slechts in beperkte mate het resultaat zijn van het uitvoeren van de controleactie waarvoor een dossier werd geselecteerd.

Op grond van al deze vaststellingen komt het Rekenhof tot het besluit dat de resultaatsfiches de resultaten van de controleacties niet op een betrouwbare wijze weergeven. Zowel de dienst TACM als de dienst MPM is zich ten zeerste bewust van dit probleem. Ze stellen zelf dat in de resultaatsfiches soms niet alle gegevens ingevuld zijn, dat ze soms onmogelijke gegevens bevatten, dat de rubrieken van de fiches soms niet onderling coherent zijn, dat de resultaten vaak afhangen van de kwaliteit van de controleambtenaar en worden beïnvloed door foute coderingen. De dienst TACM stelde daarom dat acties zouden worden opgezet om anomalieën op te sporen en te verbeteren en wees op de noodzaak aan validatieregels en pop-ups voor abnormale of extreme waarden in de fiches. Dit resulteerde ondertussen in een aanpassing van de validatieregels voor de resultaatsfiches in de nieuwe versie 2.4 van STIRCO.

Hoewel deze acties zeker positief zijn, is het Rekenhof van oordeel dat geen correcte cijfers kunnen worden gegarandeerd zolang men voor het bepalen van de resultaten afhankelijk is

¹⁵ Na het uitvoeren van een controleopdracht in STIRCO moeten de resultaten hiervan ook altijd worden opgenomen in TAXI, ongeacht of er aanleiding is tot een bijkomende inkohiering. Tot en met de controleperiode 2012 werden de resultaten van de controleacties trouwens volledig uit TAXI gehaald; pas vanaf de controleperiode 2013 worden de resultaten uit de in STIRCO opgenomen resultaatsfiches gehaald.

van manuele invoeringen¹⁶. Er moet dan ook gezocht worden hoe deze cijfers automatisch kunnen worden gegenereerd. Dat lijkt slechts via een link naar het kohier mogelijk. Voorlopig plant de dienst TACM als mogelijk actiepoint op dit vlak enkel een vergelijking van de resultaatsfiches met de inkohieringen/invorderingsorders.

3.3.5 Ervaren de gebruikers STIRCO als performant en gebruiksvriendelijk?

De controlekantoren zijn het erover eens dat bij de inwerkingtreding van het systeem onvoldoende opleidingen georganiseerd werden. In bepaalde controlekantoren werd meege-deeld dat niemand de opleiding gevolgd had.

Alle wijzigingen aan het systeem worden louter meege-deeld via een bericht op het intranet van de FOD Financiën. Deze berichten zijn niet altijd duidelijk en leiden tot interpretatieproblemen en -verschillen.

Per controleactie worden de opdrachten door de dienst TACM gerangschikt op basis van het vastgestelde risico. Bij het raadplegen van de controleacties in STIRCO werden de opdrachten aanvankelijk echter weergegeven in alfabetische volgorde. Deze alfabetische ordening was niet alleen gebruiksonvriendelijk, maar hield ook risico's in bij deselectie van opdrachten. In principe moeten immers de opdrachten met de laagste risico's worden gedeselecteerd. De release van STIRCO 2.4 heeft dit probleem opgelost. De opdrachten worden nu automatisch oplopend in rang weergegeven. De opdrachten zonder rang worden als laatste alfabetisch gerangschikt.

STIRCO is niet gebruiksvriendelijk, onder meer omdat de werking en de lay-out niet eenvormig zijn. Soms moeten de "knoppen" uit de STIRCO-applicatie gebruikt worden, soms de windowfuncties om schermen te sluiten of naar een vorig scherm te gaan. Naargelang van het geopende scherm staan de knoppen ook niet in dezelfde volgorde.

Daarnaast stelde het Rekenhof vast dat de snelheid van het systeem veelal ondermaats was, zowel voor het openen van opdrachten en luiken, als voor het openen van gedigitaliseerde documenten.

De gebruikers zijn ook niet te spreken over de invoersnelheid van activiteiten en documenten. Als storend en frustrerend ervaren zij dat niet duidelijk is of het systeem een bepaalde actie of commando heeft geaccepteerd en verwerkt. Doordat het tijdsverloop tussen de verschillende stappen sowieso al vrij hoog ligt, wordt deze onzekerheid nog versterkt.

Het systeem loopt ook geregeld vast: een foutboodschap deelt mee dat een onverwachte fout is opgetreden en dat op de terugknop moet worden gedrukt om terug te keren naar de applicatie.

Zoals hiervoor al aangehaald verloopt ook het scannen van documenten in veel kantoren moeizaam. De meeste controlekantoren passen de procedure uit de handleiding "Scanning van documenten in STIRCO" niet toe omdat ze ze veel te omslachtig vinden en omdat de scanrooms in de praktijk vaak onderbemand zijn. Controleambtenaren die in deze kanto-

¹⁶ Zie vorige voetnoot.

ren inkomende documenten willen opladen, moeten ze zelf scannen. De scanningsprocedure in STIRCO is dan ook noch gebruiksvriendelijk, noch performant te noemen.

STIRCO bevat geen modelformulieren voor vragen om inlichtingen, berichten van wijziging enz., terwijl die een grote meerwaarde zouden bieden. Het STIRCO-team deelde mee dat gewerkt werd aan sjablonen maar dat die niet in productie gesteld werden omdat de technische oplossing blijkbaar niet aan de behoeften van de eindgebruiker voldeed. Het management heeft nu bovendien beslist deze ontwikkeling in 2014 op te schorten ingevolge budgettaire beperkingen.

STIRCO kampt ook met autorisatieproblemen. Als een 'luik' is toegewezen aan een controleambtenaar, heeft hij toegang tot de luiken die zijn collega's in het verleden hebben behandeld. De dienstchef daarentegen heeft deze toegang niet. Dit betekent dat de dienstchef die het controledossier afsluit, niet kan zien of zijn medewerker de informatie uit deze luiken correct heeft verwerkt en de controle kwalitatief en correct heeft uitgevoerd.

Algemeen lijkt de uitvoering van de controle via STIRCO een aanzienlijke werklast met zich te brengen, die – in tegenstelling tot TAXI – weinig meerwaarde biedt voor de gebruiker. Aan het invoeren van gegevens in STIRCO zijn voor de controleambtenaar geen rechtstreekse gevolgen verbonden; de gegevens worden vooral verwerkt in statistieken voor het management om het werkplan te sturen en te controleren.

3.3.6 Vergemakkelijkt STIRCO het beheer, de opvolging en de organisatie van het controlewerkplan voor de dienstchef?

Net als de controleambtenaren wijzen de dienstchefs in de eerste plaats op het gebrek aan opleidingen. Die werden enkel bij de start van STIRCO georganiseerd. Nieuwe dienstchefs zijn aangewezen op de E-learning module en vinden deze opleidingsvorm te tijdrovend.

STIRCO lijkt een nuttig instrument voor de toewijzing van de controleluiken en de organisatie van het werkplan bij de aanvang ervan, maar zodra de toewijzing is gebeurd, gebruiken de dienstchefs STIRCO niet voor de verdere opvolging.

Het onderdeel rapportering binnen STIRCO, dat bedoeld was om op operationeel managementniveau resultaten per opdracht, per ambtenaar, per actie enz. op te vragen, is nooit geoperationaliseerd. Mocht het alsnog worden uitgevoerd zoals omschreven in de overheidsopdracht, dan zou het volledig achterhaald zijn omdat het voorziet in rapporten die niet langer als relevant worden beschouwd.

De dienstchefs hebben eigen opvolgingssystemen buiten STIRCO uitgewerkt, gaande van manuele lijstjes tot eigen Exceltabellen. Hoewel alle gegevens dus in STIRCO aanwezig zijn, halen de dienstchefs de gegevens die zij nodig achten voor de opvolging nog steeds manueel uit het systeem; automatische rapporten zijn niet beschikbaar.

Er bestaat dan ook consensus over het feit dat STIRCO tekortschiet als instrument voor het beheer van het controlewerkplan door het lokaal management. STIRCO lijkt vooral bedoeld voor de centrale sturing van het werkplan door het hogere management. Tot nu toe was er onvoldoende aandacht voor de noden van de lokale dienstchefs.

Hoofdstuk 4

Conclusies

4.1 Controlebeleid van de Algemene Administratie van de Fiscaliteit inzake personenbelasting

4.1.1 Conclusies per onderzoeksvraag

1. Het selectieproces van de jaarlijkse controleacties steunt op een uitgebreide risicoanalyse. Die levert volgens een consequente methode en vanuit een brede input aan gedetecteerde risico's, een theoretische onderbouwing en omkadering op voor de selectie van de uit te voeren controleopdrachten.

De ingebouwde validatiemomenten voor het beheerscomité van de AAFisc dragen in belangrijke mate bij tot de betrokkenheid van het topmanagement, dat zo periodiek kan evalueren en/of bijsturen.

2. De risicoprofielen per controleactie, op basis waarvan de selectielijsten worden opgemaakt, zijn over het algemeen adequaat en afdoende uitgewerkt.
3. De centraal aangestuurde selectie op basis van risicoprofielen waarborgt in principe dat alle belastingplichtigen met eenzelfde risicoprofiel theoretisch evenveel kans hebben om als controleopdracht te worden geselecteerd (selectiekans).

Daarentegen blijkt de kans voor een belastingplichtige om ook effectief aan een controle te worden onderworpen (controlekans) in belangrijke mate afhankelijk van de controlecapaciteit van de (lokale) controledienst waaronder de belastingplichtige ressorteert. Op dit vlak bestaan grote verschillen. Zo is het mogelijk dat een dossier met een hoge risicofactor op de nationale selectielijst niet kan worden toegewezen aan de bevoegde (lokale) controledienst omdat die te weinig controlecapaciteit heeft, terwijl een dossier met een lagere risicofactor op de nationale selectielijst wel kan worden toegewezen aan de bevoegde (lokale) controledienst die over voldoende controlecapaciteit beschikt.

De controleopdrachten worden sinds het werkplan 2013 toegekend op het niveau van de directie. Een tekort aan controlecapaciteit van een dienst kan dan worden opgevangen door tijdelijk controlecapaciteit te verschuiven vanuit andere diensten. Het controledashboard kan de inzet van het personeel optimaliseren en verhinderen dat dossiers met een hoog risicoprofiel niet toegewezen kunnen worden.

4. De controleacties worden niet onderscheiden volgens de categorieën van belastingplichtigen (loontrekkenden, zelfstandigen ...). Volgens de (nieuwe) fiscale controlefilosofie primeren de geïdentificeerde risico's, ongeacht de categorie van belastingplichtigen.

5. De centrale controleaanpak biedt, globaal beschouwd, een toereikende begeleiding en nuttige ondersteuning voor de controlediensten bij de uitvoering van hun controleopdrachten.
6. Het Rekenhof stelt vast dat de eerstelijnskwaliteitscontrole op de uitgevoerde controleopdrachten toekomt aan de lokale dienstchef, onder toezicht van de hogere administratieve hiërarchie. Op het niveau van de centrale administratie heeft de dienst Organisatiebeheersing in het kader van de monitoring van de controlemaatregel die werd ingevoerd om het kernrisico “versnelde afhandeling met kwaliteitsverlies” af te dekken, een checklist ontworpen die sinds 2014 voor zuivere kwaliteitscontrole van de controleacties wordt gebruikt.

4.1.2 Algemene conclusie

Het controlebeleid van de AAFisc inzake personenbelasting is theoretisch afdoende onderbouwd en uitgewerkt. De invoering ervan op het terrein biedt echter in de huidige context nog onvoldoende waarborgen op een gelijke effectieve controlekans voor alle belastingplichtigen met eenzelfde risicoprofiel.

4.2 Performantie van STIRCO

4.2.1 Conclusies per onderzoeksvraag

1. De richtlijnen over de opbouw van de “historiek” van de verschillende stappen binnen een controle in STIRCO worden over het algemeen te weinig nageleefd. Er bestaan grote verschillen tussen de controlekantoren.
2. De controleambtenaren laden onvoldoende de elektronische documenten op die met die stappen in het controleproces samenhangen. Het beoogde digitale controledossier per belastingplichtige is momenteel nog niet gerealiseerd.
3. De afsluiting van de controleopdracht door de dienstchef waarborgt niet dat de controle conform de STIRCO-richtlijnen kwalitatief en correct werd uitgevoerd.
4. Met de resultaatsgegevens van STIRCO, die manueel worden ingevoerd, kunnen momenteel geen betrouwbare cijfers worden gegenereerd op grond waarvan het management de resultaten van de acties correct kan inschatten. De projecten “Tax Fraud Reporting” en “TBT-model 11 – Resultaten/belastingbedragen” zouden dat kunnen verhelpen.
5. De gebruikers ervaren STIRCO niet als een gebruiksvriendelijk en performant systeem dat een meerwaarde biedt bij de uitvoering van het controlewerkplan. Het inbrengen van gegevens in STIRCO betekent voor de taxatieambtenaar een bijkomende werklast waaraan voor hem geen rechtstreekse gevolgen verbonden zijn. Het STIRCO-team bevestigt dat de ingebrachte gegevens inderdaad vooral dienstig zijn voor het management om het werkplanbeheer te sturen.

6. STIRCO biedt de dienstchef weinig of geen mogelijkheden voor de organisatie, het beheer en de opvolging van het controlewerkplan. Hoewel alle gegevens in STIRCO vervat zitten, kunnen geen automatische rapporten worden gemaakt die deze taak voor de lokale dienstchefs vergemakkelijken.

4.2.2 Algemene conclusie

In het onderzoek van het Rekenhof uit 2013 naar het beheer van de PB-aangiften stond TAXI, de informaticatoepassing waarmee taxatieambtenaren hun dossiers beheren, centraal. In de huidige audit naar de controleacties onderzocht het Rekenhof de informaticatoepassing STIRCO. Daarbij stelde het herhaaldelijk vast dat tussen deze twee informaticatoepassingen een zeer grote wisselwerking bestaat:

- De controleactiviteiten die in STIRCO opgenomen worden, zijn gebaseerd op gegevens uit TAXI.
- De documenten die digitaal in TAXI opgenomen zijn, worden niet (her)opgenomen in het gedigitaliseerde controledossier dat nochtans in STIRCO moet worden opgebouwd.
- De resultaten van de controleacties moeten (nog) steeds in TAXI worden opgenomen, terwijl ze sinds de controleperiode 2013 niet langer uit TAXI worden gehaald. Sinds 1 januari 2014 is STIRCO de enige bron om de statistische gegevens van de controleresultaten te verzamelen.
- Elke bijkomende inkohiering waartoe een controleactie in STIRCO aanleiding geeft, moet via TAXI doorgevoerd worden.
- Sommige dienstchefs bevestigen dat zij de dossiers in STIRCO pas afsluiten nadat zij geverifieerd hebben dat alle gegevens die nodig zijn voor de inkohiering correct in TAXI zijn ingevoerd.

Deze verregaande verwevenheid is volgens het Rekenhof begrijpelijk en onvermijdelijk omdat het beheer en de controle twee opeenvolgende fasen met betrekking tot één en dezelfde PB-aangifte betreffen.

Het concludeert dan ook dat het naast elkaar bestaan van de systemen TAXI en STIRCO, dat historisch gegroeid is, momenteel een hinderpaal vormt voor zowel de transparantie als de efficiëntie. Enkel door de combinatie van de twee systemen kan momenteel een volledig transparant en duidelijk beeld worden gekregen van de beheers- en controleverrichtingen met betrekking tot een bepaalde PB-aangifte. Het werken in twee parallelle systemen betekent voor de controleambtenaar bovendien dubbel werk. Het naast elkaar toepassen heeft ook gevolgen voor de beoogde digitalisering van het controledossier.

Hoofdstuk 5

Aanbevelingen

5.1 Controlebeleid van de Algemene Administratie van de Fiscaliteit inzake personenbelasting

De administratieve voorbereiding van de controlewerkzaamheden heeft een strikte timing die in het gedrang kan komen als ergens een probleem rijst bij de gegevenstoelevering en/of -verwerking. Daarom onderstreept het Rekenhof dat de controleacties tijdig en grondig moeten worden voorbereid en dat de betrokken diensten voldoende administratief moeten worden ondersteund en begeleid, op zowel juridisch (privacywetgeving...) als technisch (ICT...) vlak. Het beveelt dan ook aan de opeenvolgende fasen in dit proces strikt op te volgen.

Om de gelijke controlekans van de belastingplichtigen maximaal te waarborgen, moet de administratie erover waken dat de controlecapaciteit evenwichtig en op basis van objectieve maatstaven wordt verdeeld over de operationele controlediensten van het hele land. Het controledashboard kan nuttig zijn om de beschikbare middelen optimaal in te zetten en de controlecapaciteit te optimaliseren.

Het is daarbij essentieel dat alle wijzigingen in de (lokale) controlecapaciteit voldoende snel (maandelijks) worden aangepast in de administratieve toepassing die de beschikbaarheden registreert, zodat het management ook snel kan ingrijpen wanneer ontsparingen dreigen.

Ten slotte beveelt het Rekenhof aan zo snel mogelijk de resultaten te analyseren van de checklist die de dienst Organisatiebeheersing ontworpen heeft en die sinds 2014 voor kwaliteitscontrole van de controleacties wordt gebruikt, om aldus erop toe te zien dat de controleaanpak correct, kwalitatief en met respect voor de gelijke behandeling van de belastingplichtigen verloopt.

5.2 Performantie van STIRCO

Om de beoogde en noodzakelijke digitalisering van het controledossier op het juiste niveau mogelijk te maken, is een geïntegreerd systeem nodig waarin zowel de beheers- als de controleaspecten worden opgenomen. Daarom beveelt het Rekenhof aan dat de AAFisc zich prioritair zou uitspreken over het feit of het wenselijk is om TAXI en STIRCO naast elkaar te blijven toepassen en zo ja, hoe dit transparant en efficiënt kan gebeuren.

Ongeacht het systeem waarvoor gekozen wordt, moeten de richtlijnen voor de opbouw van een controledossier en het opladen van elektronische documenten die met het controleproces samenhangen veel strikter worden nageleefd en opgevolgd. Het Rekenhof beveelt dan ook aan de interne controle hierop beter uit te bouwen. Een belangrijke taak op dat vlak is weggelegd voor de dienstchef. Die moet de eerstelijnskwaliteitscontrole uitvoeren en de garantie geven dat de controle conform de richtlijnen, kwalitatief en correct werd uitgevoerd.

Daarom beveelt het Rekenhof aan allereerst een duidelijke regeling uit te werken voor deze eerstelijns kwaliteitscontrole. De dienstchef moet daarbij kunnen beschikken over voldoende middelen en ondersteuning.

Wat de mogelijkheden van het systeem voor het beheer en de opvolging van het controlewerkplan betreft, beveelt het Rekenhof aan meer aandacht te besteden aan de noden van het lokale niveau. Om de uitvoering van het controlewerkplan optimaal te kunnen organiseren, is het voor dit niveau van essentieel belang dat het de beschikking krijgt over aangepaste rapporten met gedetailleerde resultaten per opdracht, per ambtenaar of per controleactie.

Ten slotte moet het systeem het mogelijk maken op betrouwbare wijze de resultaten van de controleacties te beoordelen. Aangezien alle controleacties uiteindelijk gericht zijn op inkohiering, meent het Rekenhof dat het management de inkohieringscijfers moet hantieren om het resultaat van beheers- en/of controleacties te bepalen. De werkwijze waarbij de resultaten van controleacties worden bepaald op basis van manueel ingevoerde gegevens in resultaatsfiches is onbetrouwbaar. De projecten "Tax Fraud Reporting" en "TBT-model 11 – Resultaten/belastingbedragen" kunnen eventueel een oplossing bieden.

Bijlage 1**Antwoord van de minister van Financiën**

**Federale
Overheidsdienst
FINANCIEN**

Brussel,

14 -11- 2014

De Minister van Financiën

Afz. : Wetstraat 12,1000 Brussel

141320

**De heer Philippe ROLAND
Eerste Voorzitter van het Rekenhof
Regentschapstraat 2**

1000 BRUSSEL

uw bericht van	uw kenmerk	ons kenmerk	bijlage(n)
10 september 2014 (ontwerpverslag)	A4-3.700.680B9	BFIN/FIS/MDM/241268 VP2013/00814.5 Org_B 1/2013	

Audit inzake de organisatie van de controleacties in de personenbelasting

Mijnheer de Eerste Voorzitter,

Ik nam kennis van uw brief van 10 september 2014 die gericht was aan mijn voorganger, de heer Koen Geens.
Het bij deze brief gevoegde ontwerpverslag met de conclusies en aanbevelingen van het Rekenhof inzake voormelde audit genoten mijn volle aandacht.

Ik heb daar geen beleidsmatige opmerkingen aan toe te voegen.

Met de meeste hoogachting,

Johan VAN OVERTVELDT

Voor meer informatie over uw dossier kunt u terecht bij:

Yves Cappelier
AAFisc – Dienst Organisatiebeheersing
Tel: 0257/645 05
E-mail: yves.cappelier@minfin.fed.be